

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I Meddelelser

.....

II Forberedende retsakter

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

386. plenarforsamling af 28. og 29. november 2001

2002/C 48/01	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om aftaler om finansiel sikkerhedsstillelse«.....	1
2002/C 48/02	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »XXX Beretning om Konkurrencepolitikken (2000)«	3
2002/C 48/03	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det fælles glossar for offentlige kontrakter (CPV)«.....	9
2002/C 48/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europæisk charter for små virksomheder«.....	11

Pris: 26,00 EUR**DA**

(Fortsættes på omslagets anden side)

2002/C 48/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En strategi for tjenester i det indre marked«.....	17
2002/C 48/06	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Et program til beskyttelse af børn på Internettet«	27
2002/C 48/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om Net- og Informationssikkerhed: Forslag til en europæisk strategi«.....	33
2002/C 48/08	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af et fællesforetagende GALILEO«	42
2002/C 48/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 92/6/EØF om montering og anvendelse af hastighedsbegrænsende anordninger i visse klasser af motorkøretøjer i Fællesskabet«	47
2002/C 48/10	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om statsstøtte til kulindustrien«.....	49
2002/C 48/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 404/93 om den fælles markedsordning for bananer«	51
2002/C 48/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Resultaterne af strukturfondsprogrammeringen for perioden 2000/2001 (mål nr. 1)«.....	53
2002/C 48/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om sikring af en reel beskatning af renteindtægter fra opsparing i Fællesskabet«.....	55
2002/C 48/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne«	63
2002/C 48/15	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 577/98 om gennemførelse af en stikprøveundersøgelse vedrørende arbejdsstyrken i Fællesskabet«.....	67

2002/C 48/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 93/42/EØF, som ændret ved direktiv 2000/70/EF, for så vidt angår medicinsk udstyr, som indeholder stabile produkter af humant blod eller plasma«	69
2002/C 48/17	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civilflugtfart«	70
2002/C 48/18	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Skattepolitik i EU — Prioriteringer for de kommende år«	73
2002/C 48/19	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ændrede verdensøkonomiske rammevilkår: Nye økonomisk-politiske udfordringer for Den Europæiske Union«	79
2002/C 48/20	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens udkast til meddelelse om bødefritagelse og bødenedsættelse i kartelsager«	82
2002/C 48/21	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser, som er godkendt til behandling med ioniserende stråling i Fællesskabet«	86
2002/C 48/22	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Økonomisk vækst, beskatning og bæredygtighed i EU's pensionssystemer«	89
2002/C 48/23	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om »Anvendelse af en integreret tilgang til at understøtte nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner«	101
2002/C 48/24	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lønomkostningsindekset«	107
2002/C 48/25	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om Nye rammer for samarbejde om aktiviteter vedrørende informations- og kommunikationspolitikken i Den Europæiske Union«	109

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2002/C 48/26	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Bæredygtig udvikling i Europa« . . .	112
2002/C 48/27	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om markedsadgang for havnetjenester	122
2002/C 48/28	Det Økonomiske og Sociale »Udvalgs udtalelse om Regelforenkling«	130
2002/C 48/29	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om grænseoverskridende betalinger i euro«	141
2002/C 48/30	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Sverige: Den økonomiske situation og gennemførelse af de strukturelle reformer forudset i Cardiff-processen og i Rådets henstilling vedrørende den økonomiske politik«	147

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om aftaler om finansiel sikkerhedsstillelse«

(2002/C 48/01)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 26. april 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Paulo Barros Vale til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 104 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1 Behovet for dette direktiv stammer fra det klima af retsusikkerhed, som betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer, centralbanker og deltagere på de finansielle markeder står overfor.

1.2 For at mindske denne usikkerhed og tilvejebringe en beskyttelse af de forskellige aktører har flere medlemsstater indført en netting-lovgivning eller i visse tilfælde revideret deres allerede gældende regler på området.

1.3 Der blev taget et afgørende skridt i retning af oprettelsen af en konsekvent juridisk ramme for betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer med vedtagelsen af direktivet om endelig afregning.

1.4 Det ovenfor nævnte direktiv er den hidtil eneste form for lovgivning i EU, der regulerer grænseoverskridende sikkerhedsstillelse i forbindelse med finansielle transaktioner, og

derfor finder Kommissionen det i sin »Handlingsplan for finansielle ydelser« vigtigt, at der vedtages et direktiv om grænseoverskridende brug af sikkerhedsstillelse.

1.5 Det foreliggende direktiv skal gælde for garantier i form af kontanter, værdipapirer og kortfristede transaktioner.

1.6 De omfattede aktører er kun de offentlige myndigheder og centralbankerne, finansieringsinstitutter, som er underlagt en tilsynsordning og kollektive personer, hvis kapitalgrundlag eller bruttoaktiver på det tidspunkt, hvor den finansielle sikkerhed rent faktisk leveres, overstiger henholdsvis 100 mio. EUR og 1 mia. EUR (ifølge det senest udarbejdede regnskab, som er offentliggjort inden for højest 2 år før det tidspunkt).

1.7 Sigtet med direktivet er ifølge Kommissionen følgende:

— at sikre, at der eksisterer effektive og rimelig enkle ordninger for sikkerhedsstillelse i henhold til enten en struktur for overdragelse af ejendomsret eller pantsætning;

- at give aftaler om sikkerhedsstillelse begrænset beskyttelse mod visse regler i insolvenslovgivningen, især dem, der kunne være til hinder for en effektiv realisering af sikkerheden eller kunne sætte spørgsmålstejn ved gyldigheden af sådanne teknikker som slutaftregning, tilvejebringelse af supplerende sikkerhed og substitution af sikkerhed;
- at skabe retssikkerhed med hensyn til lovvalgsreglerne for dematerialiserede værdipapirer, der anvendes som sikkerhed i en grænseoverskridende sammenhæng ved at udvide princippet i artikel 9, stk. 2, i direktivet om endelig afregning;
- at begrænse de administrative byrder, der påvirker brugen af sikkerhedsstillelse på de finansielle markeder enten ved oprettelse eller håndhævelse af aftaler om sikkerhedsstillelse;
- at sikre, at aftaler om pantsætning anerkendes som gyldige ligesom for repo'ers vedkommende.

2. Generelle bemærkninger

2.1 ØSU accepterer og støtter eksistensen af mekanismer, der kan sætte skub i og lette processen med henblik på sikkerhedsstillelse. Det mener dog, at visse aspekter bør gives større opmærksomhed med henblik på at undgå kränkelsen af principperne om markedsbalance og ligebehandling for loven.

2.2. Det foreliggende direktivforslag indebærer, at den finansielle sikkerhed, som i dag fungerer i form af pantsættelse, konkret overgår til sikkerhedshaverens ejendom, såfremt der er indgået aftale mellem parterne. Denne vigtige ændring rejser en række spørgsmål:

2.2.1 Direktivet skal omsættes til de enkelte medlemsstaters nationale lovgivning og kan vise sig at være uforeneligt med deres eksisterende lovgivning. En række medlemsstater har allerede udtrykt tvivl om denne sag i Rådet, og det er ikke indlysende, at omsætningen til national ret vil ske uden problemer.

2.2.2 Det forekommer ligeledes vigtigt at oprette et realtidsinformationssystem om finansiell sikkerhedsstillelse til de forskellige aktører og kreditorer, således at der er gennemsigtighed vedrørende de aktiver, der er til rådighed på et givet tidspunkt. Da denne mekanisme er ny, er det nødvendigt med stor gennemsigtighed for at gøre den troværdig.

2.2.3 Der er også behov for klarhed i forbindelse med situationer, hvor der er tale om misligholdelse; det er afgørende, at alle de situationer, hvor der kan kræves gennemførelse af garantien, specificeres fra starten; ellers kan der opstå

alvorlige situationer, som kan sætte det foreslåede system i miskredit.

3. Særlige bemærkninger

3.1 Det er nødvendigt at specificere, hvad der er den »reelle årsag« til, at garantien kræves indløst, så man undgår misbrug af direktivet; den anførte årsags lovlighed bør også kontrolleres.

3.2 Det er vigtigt at gøre det klart, om de aktiver, der eventuelt gives som garanti inden for direktivets anmeldelsesområde, er begrænset til dem, som sikkerhedsstilleren reelt er ejer af, eller om der også er tale om andre aktiver, som er deponeret hos ham af tredjeparter.

3.3 Det er vigtigt at afgrænse direktivets anvendelsesområde til professionelle instanser eller specialisters aktivitet, således at dets målsætninger ikke undermineres i lyset af dette områdes teknisk-juridiske kompleksitet.

3.4 Det er afgørende at tage hensyn til, at der skabes præcedens, som vil kunne påberåbes med henblik på at udvide den til andre typer kreditorer, hvorved principperne i konkursretten vil blive fordrejet. Og det er vigtigt at tage hensyn til kreditorernes beskyttelse ud fra princippet om kreditorrettighedernes universalitet og afgøre, om dette princip berøres af de foreslåede betingelser.

3.5 Sikkerhedsstilleren bør nyde godt af beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af, at sikkerhedshaveren er insolvent.

3.6 Betingelserne for anvendelse af direktivet i forbindelse med debtors finansielle omstrukturering — i modsætning til konkurs — forekommer heller ikke klare. Der er tale om to meget forskellige situationer med forskellige konsekvenser, som anvendelsen af de foreslåede principper skal tilpasses til.

4. Forslag til gennemsigtighedsmekanismer og generel kreditorbeskyttelse

4.1 ØSU kan ikke acceptere, at denne nye mekanisme anvendes, uden at man samtidig fastlægger en informationsmekanisme, hvortil der er fri adgang og som frit kan konsulteres, og som gør det muligt i realtid at få adgang til samtlige garantier af den type, som de forskellige involverede aktører tilbyder.

4.2 Den omtalte obligatoriske registerdatabase kunne oprettes i den europæiske centralbank eller i en anden uafhængig og troværdig institution / instans, som samtidig skal forvalte basen i overensstemmelse med normer baseret på de generelle principper om forsigtighedstilsyn.

4.3 Kun et system, hvori samtlige former for sikkerhedsstillelse af denne art er registreret, og som er frit tilgængeligt, så længe disse garantier er gældende, kan skabe den nødvendige gennemsigtighed og sikkerhed for samtlige kreditorer, leverandører, aktionærer, ligesom andre kan få et klart indtryk på hvilket som helst tidspunkt af sikkerhedsstillerens reelle formuemæssige situation.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »XXX Beretning om Konkurrencepolitikken (2000)«

(2002/C 48/02)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 10. maj 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »XXX Beretning om Konkurrencepolitikken (2000)«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Mario Sepi til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 108 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning: generel baggrund

1.1. Den 30. beretning om konkurrencepolitikken indeholder ikke alene en nøje redegørelse for aktiviteterne i Generaldirektoratet for Konkurrence, men også en række vigtige oplysninger om konkurrencepolitikken fremtid.

1.2. Vigtige »institutionelle« begivenheder som euroens indførelse, internationale forhold som globaliseringens udvikling og den forestående udvidelse samt konkurrencepolitikken

5. Slutbemærkning

5.1 Det foreslåede direktivforslag bør udbygges på baggrund af dets betydning, specificitet og konsekvenserne for den eksisterende lovgivning. Der bør indføres ændringer, som gør anvendelsen af forslaget mere gennemsigtig og sikker, og som sikrer, at principperne vedrørende kreditorernes generelle beskyttelse og deres rettigheders universalitet ikke fordrejes. ØSU ønsker at få lejlighed til at udtale sig om et nyt forslag fra Kommissionen, som tager hensyn til de i denne udtalelse udtrykte synspunkter.

tiltagende synlighed i en periode med teknologiske ændringer og virksomhedsfusioner har fået Generaldirektoratet for Konkurrence til at foretage grundlæggende strukturelle og holdningsmæssige ændringer.

1.3. Som følge af disse omstændigheder er det vigtigt at udarbejde denne udtalelse, hvor ØSU ikke alene sigter mod at kommentere det, der er sket, men også mod at understrege disse ændringer og pege på de perspektiver, de måtte åbne.

1.4. Som bemærket i tidligere udtalelser ville en udtalelse udelukkende om begivenhederne i 2000, som først offentliggøres i slutningen af 2001, være af liden interesse i betragtning af den meget dynamiske udvikling, vi er vidner til, og den kunne meget vel fremstå som forældet i vore institutionelle partners øjne.

1.5. I udtalelsen om den 29. beretning om konkurrencepolitikken støttede ØSU ganske vist Kommissionens beretning, men det advarede samtidig mod de potentielle risici, hvis man slækkede på programmet for modernisering af lovgivningen. En sådan modernisering er en tvingende forudsætning for, at de nye problemstillinger i forbindelse med EU's konkurrenceret kan løses.

1.6. Som nævnt i den 30. konkurrenceberetning er moderniseringen nødvendig på grund af den hurtige udvikling af tre særskilte økonomiske fænomener, der forstærker hinanden, nemlig markedernes globalisering, udviklingen af den nye økonomi og omfanget af grænseoverskridende fusioner, der vokser i både tal og størrelse og har betydelige konsekvenser ikke alene for økonomien, men også for beskæftigelsen.

1.7. For at skabe et fuldstændigt billede af den arena, hvor de nye regelsæt skal fungere, skal man tage højde for den forestående indførelse af euroen, den forestående gradvise udvidelse og behovet for, at borgerne/forbrugerne som nævnt i konkurrenceberetningen sættes i centrum af EU's konkurrencepolitik.

2. Indholdet i den 30. beretning om konkurrencepolitikken 2000

2.1. I indledningen til den 30. beretning redegør Kommissionen meget klart for de kriterier, der ligger til grund for dens strategi.

Den teknologiske udvikling og de politiske initiativer er ved at ændre de økonomiske rammevilkår, og økonomierne baseres i stadig stigende grad på tidstro informationer.

Dette har på den ene side medført en vækst i servicesektoren og på den anden side tvunget virksomhederne til at genoverveje og tilpasse deres forretningsforbindelser, dels med kunderne, dels med leverandørerne. Hertil kommer, at liberaliseringen har åbnet mange vigtige, hidtil lukkede sektorer for konkurrence. Konkurrencepolitikken bygger på traktatens princip om »en åben markedsøkonomi med fri konkurrence« og er en af grundpillerne i Europa-Kommissionens arbejde på det økonomiske område. Princippet indebærer dog ikke »blind tillid til

markedsmekanismerne, eller indifferens, men kræver tværtimod en konstant årvågenhed for at bevare disse mekanismer ... og at fremme konkurrencen ved at forbedre forholdene for erhvervslivet ⁽¹⁾«.

Derfor støtter ØSU konkurrenceberetningen, og af ovennævnte grunde er det blevet bydende nødvendigt at tilpasse konkurrencereglerne og deres praktiske anvendelse til de nye forhold.

2.1.1. Den 30. konkurrenceberetning gennemgår disse aktiviteter i fire kapitler: I Karteller og monopoler: artikel 81 og 82, statsmonopoler og monopolrettigheder: artikel 31 og 86; II Fusionskontrol; III Statsstøtte; IV Internationalt samarbejde. Endelig fremlægger Kommissionen statistiske tal for sine aktiviteter, og beretningen indeholder et kapitel om opgaverne og initiativerne i 2001.

2.2. Kapitel I

Den 27. september 2000 vedtog Kommissionen et forslag til en forordning om Fællesskabets konkurrenceregler for konkurrencebegrænsende praksis mellem virksomhederne og misbrug af dominans (traktatens artikel 81 og 82). Dette forslag betragtes som det vigtigste lovgivningsmæssige initiativ på konkurrenceområdet i EU siden vedtagelsen af fusionsforordningen i 1989. Inden for vertikale aftaler er der vedtaget en ny gruppefritagelsesforordning og retningslinjer for distribution, som omfatter alle sektorer undtagen bilforhandling. Med hensyn til horisontale aftaler har Kommissionen udstedt nye gruppefritagelsesforordninger for aftaler om forskning og udvikling og for specialiseringsaftaler.

2.3. Kapitel II

2.3.1. Ifølge beretningen er fusionsspørgsmålet det mest kildne spørgsmål, både i forbindelse med moderniseringen af lovgivningen og i forbindelse med kontrolfunktionen.

Kommissionen er meget forsigtig i sine vurderinger, bl.a. på grund af objektive forhold, som der endnu ikke er fundet en definitiv løsning på. Det er f.eks. spørgsmålet, om omsætningsstærsklerne ligger på det mest hensigtsmæssige niveau, og om fusionsbegrebet fortsat er det rigtige i en verden med strategiske alliancer, minoritetsaktieposter, produktions-joint ventures osv.

⁽¹⁾ SEK(2001) 694 endelig — Indledning.

Her har Kommissionen valgt at operere på to fronter: indførelse af en forenklet procedure og ændring af fusionsforordningen.

2.3.2. Den forenklete procedure blev indført ved hjælp af en meddelelse om behandling af bestemte fusioner efter den gældende forordning, og proceduren trådte i kraft den 1. september 2000.

Proceduren finder anvendelse ved behandling af bestemte typer fusioner, der opfylder tre nøglekriterier og normalt ikke rejser konkurrenceproblemer.

2.3.3. Kommissionen og International Bar Association (IBA) afholdt en fusionskonference i september 2000, hvor man fik lejlighed til at drøfte en lang række forskellige spørgsmål, som nu indgår i overvejelserne i forbindelse med revisionsarbejdet på fusionsområdet.

Kommissionen befinder sig nu i en sonderingsfase med samråd med medlemsstaterne, ansøgerlandene, erhvervslivet og juristkredse.

I løbet af 2001 vil Kommissionen offentliggøre sine konklusioner og ideer om ændring af systemet i et dokument, der skal tjene som oplæg til endnu en officiel høringsrunde.

2.4. Kapitel III

I 2000 vedtog Kommissionen tre forordninger om støtte til små og mellemstore virksomheder, om uddannelsesstøtte og om anvendelsen af de minimis-reglen.

Den ottende oversigt over statsstøtte i Den Europæiske Union viser, at de femten medlemsstater i perioden 1996-1998 gennemsnitligt udbetalte 93 mia. EUR i støtte om året til fremstillingsvirksomhed, landbrug, fiskeri, kul- og stålsektoren samt transport- og servicesektoren.

Kommissionen anfører, at dette beløb ganske vist er meget højt i absolutte tal, men ikke desto mindre udgør et fald på 11 % i forhold til den foregående periode.

2.5. Kapitel IV

2.5.1. Udvidelsen

Kommissionen rapporterer jævnligt om de fremskridt, der gøres i de enkelte ansøgerlande hen imod tiltrædelse. Resultaterne vedrørende konkurrence og fusioner er ifølge beretningen generelt tilfredsstillende, og dette gælder såvel lovgivning som oprettelse af den nødvendige administrative kapacitet. Samtlige lande har således vedtaget en grundlæggende konkurrencelovgivning, og de fleste har ligeledes indført fusionskontrol.

I modsætning til fremskridtene på konkurrenceområdet har indførelsen af statsstøttekontrol i ansøgerlandene vist sig at være et noget mere vanskeligt og politisk kildent spørgsmål.

De fleste ansøgerlande har oprettet nationale myndigheder for statsstøttekontrol, men for at sikre den nødvendige gennemsigtighed er der i flere lande fortsat behov for at udarbejde en omfattende oversigt over eksisterende støtte.

2.5.2. Bilateralt samarbejde

Inden for rammerne af de indgåede aftaler videreførte Kommissionen sit tætte samarbejde med konkurrencemyndighederne i USA og Canada i et voksende antal sager. Tendensen mod globalisering af markederne fortsatte usvækket året igennem, og der var i 2000 en væsentlig stigning i antallet af transaktioner, der blev anmeldt til såvel Kommissionen som konkurrencemyndighederne i de nævnte lande.

Kommissionen har indledt intensive, uformelle udforskende samtaler med Japan, og det er lykkedes de to delegationer at løse alle udestående spørgsmål. På topmødet mellem EU og Japan i juli i Tokyo blev det således bekendtgjort, at de to sider var nået til »gensidig forståelse om væsentlige elementer i deres planlagte samarbejdsaftale på konkurrenceområdet«, som efter planen skal indgås inden udgangen af 2001.

2.5.3. Multilateralt samarbejde

Kommissionen spillede fortsat en aktiv rolle i arbejdet inden for rammerne af WTO og OECD og deltog i den fjerde FN-revisionskonference om principperne om lige konkurrence.

Eftersom den stigende internationalisering af økonomierne udgør en stadig større udfordring for konkurrencemyndighederne, har kommissær Mario Monti foreslået, at man ud over at skabe multilaterale rammebestemmelser i WTO-regi opretter et bredt »Internationalt Konkurrenceforum«. Dette skal tjene som grundlag for, at de nationale konkurrencemyndigheder udveksler erfaringer og opnår en fælles forståelse af centrale elementer af konkurrencelovgivningen.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU har i en række udtalelser fremhævet Kommissionens lovgivningsbestrebelse i denne fase, hvor konkurrencepolitikken omlægges og decentraliseres. Initiativernes indhold sammenfattes i de særlige bemærkninger i punkt 4.

3.2. Det er positivt, at det i dag er muligt at gennemføre denne omlægning og sikre, at Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence kan spille sin egentlige rolle som retningsviser og nøjes med at gribe ind i de vigtigste sager. Det skyldes en langvarig indsats for at indføre en konkurrencekultur i medlemsstaterne, som nu i vid udstrækning er kronet med held.

3.3. Det forhold, at der i alle lande er indført konkurrencemyndigheder, er det tydeligste institutionelle vidnesbyrd herom. Takket være disse konkurrencemyndigheder kan beføjelserne i dag fordeles på en mere rationel måde, så Kommissionen får mulighed for at manøvrere i et område, der passer sig bedre for den.

3.4. Den uddeling af kompetencen til de nationale myndigheder, som Kommissionen slår til lyd for, rejser dog visse bekymringer i den forbindelse.

3.4.1. Her tænkes især på kravet om ensartet gennemførelse af konkurrencepolitikken. Gennemførelsen overlades til organer, der er indbyrdes vidt forskellige med hensyn til beføjelser, institutionel status og sammensætningskriterier, hvilket kan føre til forskelle i deres afgørelser og adfærd.

3.4.1.1. Der kan især være anledning til bekymring over aktiviteterne i de nye konkurrencemyndigheder, der for nylig er oprettet i ansøgerlandene, dels fordi de endnu ikke har den nødvendige erfaring, dels fordi Kommissionens reform af konkurrencepolitikken giver dem større ansvar. I den forbindelse vil det være hensigtsmæssigt, hvis Generaldirektoratet for Konkurrence opstiller nogle kriterier, der kan sikre, at disse nye organer fungerer effektivt og på ensartet vis.

3.4.2. Hertil kommer, at virksomheder, der opererer i flere lande, helt lovligt kunne undgå at være underlagt for strenge konkurrencemyndigheder i et givet land ved at vælge det lempeligste sted.

3.4.3. Endelig står det ikke klart, om alle nationale myndigheder, også og især i de små lande, råder over de ressourcer, der er nødvendige for at varetage deres opgaver.

3.5. Kommissionen synes at være sig disse vanskeligheder bevidst — det er ikke tilfældigt, at den har valgt at bruge en forordning som retsakt i forbindelse med denne reform, at der foreslås et informationsnetværk og samarbejdsinstrument for de nationale myndigheder, og at der planlægges fælles uddannelseskurser for deres forskellige tjenester og for de berørte embedsmænd.

3.6. Disse foranstaltninger fortjener støtte og opmuntring, men ØSU er fortsat af den overbevisning, at det er nødvendigt at holde et vågent øje med iværksættelsen af denne nye kompetencefordeling.

3.7. Sagen Honeywell-GE er meget betydningsfuld, fordi den afdækker i hvert fald tre grundlæggende elementer, der skal medtænkes i fremtiden.

3.7.1. Det første er, at størrelsen af det europæiske marked bevirker, at selv økonomiske giganter som de to nævnte virksomheder må rette sig efter EU's konkurrenceregler. Kommissionen bør tage konsekvensen heraf og udvide sine undersøgelser til andre multinationale selskaber i nye sektorer.

3.7.2. Det andet element er bekræftelsen af det princip, at konkurrencepolitikken skal afpasses efter de faktiske økonomiske forhold og ikke være ren juridisk formalisme. Som det påpeges i kommissærens forord er »håndhævelsen af konkurrencereglerne ikke [...] en statisk opgave«, men en opgave, der kræver beslutninger, der tager højde for problemernes økonomiske betydning og de generelle målsætninger for EU's økonomiske politik.

3.7.3. Denne konflikt rejser et andet problem, nemlig behovet for, at konkurrencepolitikken principper internationaliseres. Kommissionens forslag om at lade WTO spille en rolle på dette område kan ØSU kun bifalde, ikke mindst fordi det er et spørgsmål, ØSU har rejst i sine udtalelser gennem de sidste 4-5 år. Det forum, Kommissionen foreslår, kan dog kun betragtes som et første skridt i den rigtige retning. Det er også nødvendigt at videreføre det bilaterale samarbejde med de vigtigste industrilande.

3.8. ØSU ser også positivt på Kommissionens planer om i stigende grad at inddrage forbrugerne og andre berørte parter i konkurrencepolitikken, dels for at synliggøre de fordele, denne politik bringer, dels for at tilskynde dem til at indgive anmeldelser og vurderinger, således som det allerede er sket i nogle tilfælde.

3.9. Det bør nok alligevel understreges, at ØSU, der i kraft af sin sammensætning repræsenterer forskellige interessegrupper, kunne spille en betydelig større rolle for at sikre en tættere sammenhæng med holdningen i befolkningen generelt og ikke mindst forbrugernes synspunkter.

3.10. I den forbindelse bør Generaldirektoratet for Konkurrence forbedre sin kommunikationspolitik; det er nok korrekt, at udarbejdelsen af den officielle beretning kræver sin tid, men man kunne fremskynde offentliggørelsen af kommissærens forord og et kort resumé af de lovgivningsmæssige tiltag og de sagsafgørelser, der er truffet i Generaldirektoratet for Konkurrence.

3.11. Online-offentliggørelsen af informationer om statsstøtte bør udvides til andre områder, og der bør regelmæssigt samles op på disse informationer med udsendelse af publikationer.

3.12. ØSU er fortsat af den opfattelse, at ikke bare statsstøtte, men også enhver anden form for offentlig støtte bør kontrolleres, så det undgås, at konkurrencen mellem virksomheder forvrides.

3.12.1. I en situation med svage konjunkturer, som i forvejen gjorde sig gældende i Europa og i USA, og som vil tilspidises yderligere efter terrorhandlingerne i september 2001, især som følge af den usikkerhed på markederne og den faldende efterspørgsel, der er fulgt i kølvandet, kan et offentligt økonomisk indgreb være påkrævet, om end man skal være opmærksom på at sigte mod produktive investeringer inden for rammerne af de målsætninger, EU fastsatte i Lissabon.

3.12.2. På den anden side kan udvidelsesprocessen få til følge, at EU-støtten til de svageste regioner i det nuværende EU nedsættes, og det kan blive nødvendigt at give yderligere regionaludviklingsstøtte, i det mindste i en overgangsperiode.

3.13. Når det gælder liberaliseringsprocesserne og mere generelt forholdet mellem det offentlige og det private i erhvervssektoren, forekommer det i stigende grad nødvendigt, at Kommissionen som nævnt i udtalelsen om den 28. beretning om konkurrencepolitikken⁽¹⁾ regelmæssigt undersøger ikke alene de økonomiske, men også de sociale og sikkerhedsmæssige resultater af de seneste års liberaliseringsprocesser.

3.14. Denne analyse er der i høj grad brug for i dag, hvor vi står midt i en debat om EU's fremtidige opbygning. Efter ØSU's mening er det derfor nødvendigt at udvide drøftelsen af de institutionelle aspekter til også at omfatte en drøftelse af »den uskrevne grundlov« for at kortlægge de sociale strukturer, der skal understøtte denne nye institutionelle situation.

3.15. Udvidelsen stiller os over for den store udfordring, at vi skal fremme konkurrence- og moderniseringskulturen i ansøgerlandene, en udfordring, som har en betydeligt mere markant og hastende karakter, end det har været tilfældet med de nuværende 15 medlemslande. ØSU forstår bevæggrundene bag den intensivering af processen, der gives udtryk for i kommissærens forord, men man må ikke undervurdere de dybtgående sociale traumer, det kan foranledige, hvis gennemførelsen sker for hurtigt og uden passende sociale afbødeforanstaltninger, dels i ansøgerlandene, dels i de nuværende medlemsstater.

3.15.1. ØSU mener, at disse samfunds længe ventede indtræden i EU kunne føre til stor skuffelse og afstandtagen, hvis de sociale aspekter ofres. Det er derfor nødvendigt, at denne proces går hånd i hånd med solide, målrettede økonomisk- og socialpolitiske foranstaltninger og med en forbedring af vilkårene for udvikling af erhvervsaktiviteter, især for de små og mellemstore virksomheder. Dette vil efter ØSU's opfattelse kræve langt mere omfattende ressourcer end dem, EU i dag kan stille til rådighed.

3.16. Kampen bør tages op med nogle velkendte karteller på internationalt plan, som sætter dagsordenen for verdensøkonomien, således som det er tilfældet med olie- og metangaskartellerne. OPEC's og ligeledes olieselskabernes kartelpolitik er i åbenbar modstrid med konkurrencepolitikken. Den skal derfor bekæmpes med passende instrumenter og politisk vilje. I en global økonomi skal de økonomiske aktiviteter, der er underlagt direkte statsstyre, også baseres på et økonomisk korrekt grundlag og overholde de konkurrencepolitiske spille-regler.

3.17. Bevarelse af kontraktuelt, administrativt eller lovgivningsmæssigt beskyttede erhvervssektorer i de enkelte lande er udtryk for en utilstedelig tilsidesættelse af EU's konkurrencepolitiske principper. I det øjeblik, de offentlige servicemonopoler liberaliseres, de multinationale selskaber sanktioneres, og det kræves af alle, at de øger konkurrenceevnen, vil disse erhvervs-karteller, der er et levn fra fortiden, være tvunget til at tilpasse sig de nye vilkår. Dette er en opgave, som Kommissionen skal påtage sig, ikke kun i ord, men også i handling, og dette vil også tilskynde de nationale myndigheder til at handle derefter.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Det skønnes hensigtsmæssigt at sammendrage de udtalelser, ØSU har fremsat om Kommissionens vigtigste nyere lovgivningstiltag inden for konkurrencepolitikken, så vore partnere får et samlet billede af ØSU's holdninger.

⁽¹⁾ EFT C 51 af 23.2.2000, s. 1.

4.2. Der henvises først til udtalelsen om ændringen af artikel 81 og 82, hvor ØSU konkluderer følgende:

»ØSU støtter helt og fuldt reformen af ordningen for anvendelse af konkurrencereglerne og hermed dette første lovgivningsinitiativ, hvori strukturen og vigtige mekanismer fastlægges, og det bifalder den klare og dristige formulering af bestemmelserne. I betragtning af emnets kompleksitet og i ønsket om at kunne bidrage til Kommissionens prisværdige indsats, kunne ØSU dog ønske flere og mere præcise oplysninger i form af konkrete støtte- og ledsageforanstaltninger til forslaget, som nævnt i ØSU's udtalelse fra december 1999. ØSU vil med stor interesse følge Kommissionens fremtidige arbejde, især de bebudede vigtige supplerende bestemmelser, og vil som hidtil samarbejde konstruktivt med Kommissionen.«

4.3. Den næste er udtalelsen om »Kommissionens forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis«.

4.3.1. ØSU bifaldt hovedtrækkene i den foreslåede reform, som i høj grad afspejlede henstillingerne og forslagene i ØSU's tidligere udtalelser.

4.3.2. I forbindelse med gruppefritagelsens anvendelsesområde påpegede ØSU, at en positiv vurdering af individuelle anmeldelser ville være mulig i tilfælde, hvor omsætningstærsklen blev oversteget af et begrænset antal virksomheder. ØSU fandt det i øvrigt positivt, at retningslinjerne måtte forventes at give en klarere udlægning af, hvordan Kommissionen agtede at fortolke begrebet »potentiel konkurrent«. En realistisk fortolkning af dette begreb ville være nødvendig for at undgå, at et stort antal industrielle leveringsaftaler faldt uden for gruppefritagelsens anvendelsesområde.

4.3.3. Hvad angik markedsandele, burde afgrænsningen af det relevante marked efter ØSU's opfattelse gøres klarere i retningslinjerne ved hjælp af en række typiske eksempler, som virksomhederne kunne støtte sig til ved beregningen af deres markedsandel på regionalt, nationalt og europæisk plan. ØSU henstillede også til Kommissionen, at den indføjede klausuler, der begrænsede koncessionsgiverens beføjelser i forhold til distributions-SMV'er, eller som i det mindste ville sikre SMV'er en effektiv beskyttelsesmekanisme.

4.4. Den tredje udtalelse er udtalelsen om »Konkurrenceregler vedrørende horisontale samarbejdsaftaler ...«.

4.4.1. ØSU udtrykte tilfredshed med den store indsats, Kommissionen havde ydet, og kunne generelt set støtte den foreslåede reform af bestemmelserne om horisontale samarbejdsaftaler.

4.4.2. ØSU fandt det ikke desto mindre bekymrende, at der var tale om en fragmenteret reform, og beklagede især risikoen for, at der ville være forskelle på medlemsstaternes vurderinger og indgreb som følge af en uensartet udlægning og anvendelse af reglerne. ØSU mente, at de nye gruppefritagelsesforordninger skulle være udformet, så de kunne anvendes decentralt, og slog til lyd for en enkelt bredtfavnende gruppefritagelse for horisontale aftaler.

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

4.4.4. ØSU anbefalede følgende:

- en markedsandelsgrænse på 30 % for forsknings- og udviklingsaftaler
- en markedsandelsgrænse på 25 % for specialiseringsaftaler
- en markedsandelsgrænse på 20 % for aftaler om fælles indkøb indgået af små og mellemstore virksomheder
- en forlængelse af overgangsperioden for tilpasning af de eksisterende ordninger til de nye bestemmelser fra et til to år, altså frem til 31. december 2002. Indtil da skulle aftaler, som opfyldte de nugældende bestemmelser, kunne fortsætte uændret.

4.5. I den fjerde udtalelse, der omhandlede meddelelsen om aftaler af ringe betydning, især for små og mellemstore virksomheders vedkommende, konkluderede ØSU følgende:

»Den foreliggende meddelelse⁽¹⁾ er et led i ajourføringen af konkurrencereglerne. ØSU understreger betydningen af de forbedringer, der er foretaget i forhold til den tidligere meddelelse: oprettelse af »kategorier«; forhøjelse

⁽¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen om revision af Kommissionens meddelelse fra 1997 om aftaler af ringe betydning, der ikke falder ind under traktatens artikel 81, stk. 1 (SEK(2001) 747 endelig).

af tærsklerne; indførelse af en ny tærskel; øget retssikkerhed.

ØSU henstiller, at definitionen af »relevant marked« genovervejes, at de kategorier af aftaler, der skaber alvorlige konkurrencebegrænsninger, forenkles yderligere, og at man sikrer større ensartethed i den tilladte margen for overskridelse af de fastsatte markedsandele.«

Bruxelles, den 28. november 2001.

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 det fælles glossar for offentlige kontrakter (CPV)«

(2002/C 48/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. september 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 47, stk. 2, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Bernardo Hernández Bataller til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28. og 29. november 2001, mødet den 28. november 2001, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I 1996 vedtog Kommissionen en henstilling⁽¹⁾ om anvendelsen af det fælles glossar for offentlige kontrakter (CPV)⁽²⁾ til beskrivelse af kontraktens genstand.

⁽¹⁾ EFT L 222 af 3.9.1996, s. 10-12.

⁽²⁾ CPV består af et primærglossar, som er den væsentligste del, og som definerer kontraktens formål, samt et supplerende glossar, der giver mulighed for at indføre supplerende kvalitative data. Primærglossaret omfatter 5 hierarkiske niveauer, mens det supplerende glossar kun omfatter 2 niveauer. Til hver kode svarer en tekst, der beskriver varen, arbejdet eller tjenesteydelsen på alle de officielle sprog.

1.2. I grønbogen »offentlige indkøb i EU — overvejelser for fremtiden«⁽³⁾ opfordrede Kommissionen alle berørte parter til at udtale sig om det hensigtsmæssige i at generalisere brugen af CPV-glossaret. ØSU havde tidligere udtalt sig om spørgsmålet i en udtalelse, der blev enstemmigt vedtaget den 28. Maj 1997⁽⁴⁾. Heri understregede man nødvendigheden af at forenkle EU's retlige ramme og tilpasse den til den elektroniske tidsalder og pegede på problemer vedrørende adgang til information.

⁽³⁾ KOM(1996) endelig udg. af 27.11.1996.

⁽⁴⁾ Udtalelse om grønbogen; ordfører: Henri Malosse; EFT C 287 af 22.9.1997, s. 2.

1.3. Som et led i høringsprocessen opfordrede Kommissionen i meddelelsen »offentlige indkøb i Den Europæiske Union«⁽¹⁾ de ordregivende myndigheder til at anvende CPV-glossaret og standardformularer ved udarbejdelse af udbudsbekendtgørelser samt til ved fremsendelsen af disse at anvende ny informations- og kommunikationsteknologi.

1.4. Siden 1996 er CPV-glossaret blevet anvendt systematisk i alle udbudsbekendtgørelser, der i henhold til direktiverne er offentliggjort i tillægget til De Europæiske Fællesskabers Tidende til beskrivelse af kontraktgenstanden samt til oversættelse til de andre officielle EU-sprog. Det er således blevet et vigtigt søgekriterium for potentielle tilbudsgivere ved udvælgelse og identificering af markedsmuligheder.

1.5. Nomenklaturerne indgår i udbudsdirektiverne til beskrivelse af kontraktens genstand i udbudsbekendtgørelsen, til indgivelse af statistiske oplysninger og til definition af anvendelsesområdet. Indtil nu er der i direktiverne blevet henvist til fire forskellige nomenklaturer⁽²⁾. I de forslag til revidering, der i øjeblikket drøftes⁽³⁾, erstattes disse fire nomenklaturer af CPV-glossaret. ØSU påpeger i sine seneste udtalelser om disse forslag, at CPV-glossaret er en videreudvikling og forbedring af CPA- og NACE-nomenklaturerne, idet det er bedre tilpasset til offentlige indkøbs særlige karakter⁽⁴⁾.

2. Forordningsforslaget

2.1. Indtil nu har der ikke været noget egentligt retsgrundlag for CPV-glossaret i form af en forordning, der nøjagtigt definerer de regler, der skal overholdes ved udarbejdelse og ajourføring. Hensigten med det foreliggende forordningsforslag er af afhjælpe denne mangel ved formelt at vedtage CPV-glossaret som det eneste klassifikationssystem for offentlige kontrakter.

2.2. Formålet med forslaget er følgelig at skabe et fælles klassifikationssystem, der kan anvendes på alle offentlige kontrakter på EU-plan.

2.3. Der foreslås en forordning som juridisk instrument, fordi indførelsen af et klassifikationssystem for offentlige kontrakter ikke kræver, at medlemsstaterne overfører bestemmelserne til national lovgivning.

2.4. CPA, CPC Prov., NACE og den kombinerede nomenklatur.

2.5. Forordningen fastsætter bestemmelser om bevarelse og revision inden for rammerne af de gennemførelsesbeføjelser, der er tillagt Kommissionen, som bistås af Det Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU støtter fuldt ud Kommissionens forslag, da det finder det vigtigt at få indført et fælles klassifikationssystem for alle offentlige kontrakter i EU.

3.2. ØSU ønsker at sikre, at udbudsprocedurerne bliver mere gennemsigtige, og at der er bedre adgang til information. Det er en god idé at sørge for, at der er let adgang til de relevante informationer, idet CPV-glossaret muliggør en umiddelbar sammenligning af data for forskellige udbud, uanset hvilket sprog de oprindeligt er offentliggjort på.

3.3. Forslaget er positivt for de europæiske virksomheder, eftersom det ikke pålægger dem nye forpligtelser, men giver dem et nyt fælles og flersprogligt referencesystem, som vil lette adgangen til udbudsbekendtgørelser. Det vil sætte virksomhederne i stand til med større præcision at finde frem til egnede muligheder, som kan åbne op for nye markeder.

3.4.1. ØSU opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at fremskynde arbejdet for at få vedtaget forslaget så snart som muligt, så der kan foretages de nødvendige ændringer på dette område, og anmoder om, at diskussionen koncentrerer om klassifikationen og ikke tjener til at genåbne debatten om andre spørgsmål, der indgår i forslagene om ændring af direktiverne om offentlige indkøb såsom eksempelvis bilagene om tjenesteydelser.

3.4.2. Der må udtrykkes tilfredshed med, at der allerede er vedtaget en række supplerende foranstaltninger på området for offentlige indkøb, herunder direktiv 2001/78/EF om anvendelse af standardformularer ved offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ KOM(1998) 143 endelig udg. af 11.3.1998.

⁽²⁾ CPA, NACE, COC Prov. og den kombinerede nomenklatur.

⁽³⁾ EFT C 29 E af 30.1.2001, s. 11 og EFT C 29 E af 30.1.2001, s. 12.

⁽⁴⁾ Udtalelse om offentlige indkøb; ordfører: Bo Green, EFT C 193 af 10.7.2001, s. 1 og s. 7.

⁽⁵⁾ EFT L 125 af 29.10.2001, s. 1.

3.4.3. ØSU går ind for, at reglerne for offentliggørelse af udbud forenkles og tilpasses de elektroniske systemer, der er blevet udviklet i forbindelse med SIMAP (system for information om offentlige udbud), som Kommissionen har lanceret i samarbejde med medlemsstaterne. I den forbindelse vil anvendelsen af standardformularer og et fælles glossar lette adgangen til information og gøre udbudsprocedurerne mere gennemsigtige.

3.5. Internationalt findes der allerede eller er der ved at blive udviklet forskellige private klassifikationssystemer. Det er

derfor vigtigt, at der kun anvendes ét fælles klassifikationssystem for offentlige kontrakter (CVP) i EU, og man kunne også under WTO-forhandlinger opfordre tredjelande til at anvende det, fordi det medfører en forenkling og gennemsigtighed i informationsmængden.

3.6. Et særligt positivt træk ved den foreslåede revisionsprocedure eller ajourføringsproces er, at den kan bygge på forslag og kommentarer fra kommende direkte brugere af CPV.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europæisk charter for små virksomheder«

(2002/C 48/04)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 13. september 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 2, at udarbejde et tillæg til udtalelse om: »Europæisk charter for små virksomheder«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Daniel Giron til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, med 111 stemmer for og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Baggrund

1.1. ØSU kommenterede i sine udtalelser af 24. maj 2000 og 31. maj 2001 betydningen af og det velbegrundede i det europæiske charter for små virksomheder, herefter betegnet »chartret«, som blev vedtaget på det europæiske topmøde i Feira i juni 2000 ved afslutningen på det portugisiske rådsformandskab. Ved den lejlighed erkendte Rådet, at de små virksomheder er rygraden i økonomien og beskæftigelsen på europæisk plan. Det understregede bl.a., at der er behov for særpolitikker, som er af mindre generel karakter end dem, der i flæng samles under den generelle betegnelse SMV-politik.

1.1.1. Europa-Parlamentet bakkede stærkt op om chartret og understregede i sin betænkning om det flerårige program til fordel for virksomhederne, at små virksomheder, meget små virksomheder og håndværksvirksomheder yder et væsentligt bidrag i henseende til konkurrenceevne, forskning og innovation, og at de spiller en afgørende rolle for styrkelse af den sociale samhørighed og fysisk planlægning, bl.a. i landdistrikter, byområder og byzoner.

1.2. Dog må det konstateres, at mere end et år efter chartrets godkendelse er hovedparten af dets henstillinger forblevet virkningsløse. Chartret, som udtrykkeligt tager sigte

på små virksomheder med under 50 ansatte ⁽¹⁾ (ØSU's udtalelse af 24. maj 2000), er forblevet en politisk erklæring, som i praksis kun er fulgt op i ringe grad, ligesom synligheden, både med hensyn til kendskabet til fremskridtene i medlemsstaterne og Kommissionens tiltag ikke er stor.

1.2.1. Med over 19 millioner virksomheder og 53 % af EU's arbejdsstyrke inden for de ikke-landbrugsmæssige, private erhverv spiller de små virksomheder i deres forskellige afskygninger en afgørende rolle for den økonomiske og sociale samhørighed i Europa. Alligevel tages der i EU's relevante programmer og politikker ikke nok hensyn til deres specifikke karakteristika som små virksomheder, som ikke må sammenblandes med det gængse begreb SMV. ØSU konstaterer, at der i praksis kun er sat ind med få tiltag til støtte for små virksomheder, og at de ofte er begrænset til ukoordinerede enkelttiltag.

1.2.2. ØSU erkender dog, at Kommissionen har været mere opmærksom på små virksomheder i sin indsats og sine lovgivningstiltag, bl.a. i opfølgningen af de tre europæiske konferencer om håndværk og små virksomheder i Avignon (1990), Berlin (1994) og Milano (1997). Tiltagene inden for strukturfondene, socialpolitikken og beskæftigelsespolitikken, den administrative forenkling og fremme af iværksætterånden samt konkurrenceevnen er betydelige og bør videreføres.

1.2.3. ØSU er dog overrasket over, at den dynamiske indsats til fordel for små virksomheder og håndværksvirksomheder efter de tre europæiske konferencer om håndværk, og de indhøstede erfaringer i det tidligere GD XXIII, som beskæftigede sig med SMV'er, desværre er gået tabt, bl.a. efter Kommissionens omstrukturering.

2. Formålet med denne udtalelse

2.1. Det påhviler ikke alene de underskrivende medlemsstater at iværksætte chartret, men samtlige EU-institutioner, herunder specielt Kommissionen, hvilket udtrykkeligt er nedfældet i chartret. Ud over at udarbejde den årlige rapport om chartrets iværksættelse forud for hvert europæisk forårstopmøde kunne Kommissionen tillige søsætte en egentlig flerårig handlingsplan på EU-plan og i medlemsstaterne med henblik på konkret gennemførelse af chartret.

2.2. For at imødekomme dette, forpligtede det belgiske rådsformandskab sig i det økonomiske program, som blev forelagt Parlamentet den 4. juli 2001, til at lægge vægt på chartrets gennemførelse.

2.3. I denne udtalelse fremlægges de første hovedaktioner og vigtigste tiltag, som der skal sættes ind med i de kommende år for at udmønte chartret i praksis.

3. Iværksættelse af chartret i medlemsstaterne

3.1. I overensstemmelse med retningslinierne for chartret og Parlamentets anmodninger skal det europæiske forårsråd årligt verificere, hvilke fremskridt der er gjort med chartrets iværksættelse i medlemsstaterne. ØSU anmoder Rådet og Kommissionen om at påse, at rapporten også i praksis kommer til at omhandle de specifikke forhold, som gælder for de forskellige små virksomheder, og ikke blot SMV i almindelighed. Endvidere bør rapporten adskille sig fra andre publikationer, såsom rapporten om iværksættelse af BEST-proceduren for administrativ forenkling eller handlingsplanen om fremme af iværksætterånd og konkurrenceevne.

3.1.1. I den forbindelse må ØSU erklære sig noget utilfreds med den korte årsrapport om chartrets iværksættelse, som Kommissionen forelagde den 7. marts 2001 som forberedelse af topmødet i Stockholm. Den behandler kun SMV i generel forstand, men omhandler ikke den reelle indvirkning af de 11 projekter, som er forelagt om små og meget virksomheder, og heller intet om resultaterne af de foranstaltninger, der er blevet igangsat som led i de EU-programmer, der forvaltes af Kommissionen, bortset fra Generaldirektoratet for Erhvervs politik.

3.2. ØSU henstiller, at rapporten opfølges af reelle tiltag, og fremlægger forslag til retningslinjer for de små virksomheder. ØSU foreslår, at rapporten om chartrets iværksættelse, i stil med forslagene til henstillinger til medlemsstaterne som led i retningslinjerne for beskæftigelsen, følges op af vejledende henstillinger til medlemsstaterne om den økonomiske udvikling af små virksomheder og styrkelse af deres beskæftigelsesstrategiske rolle.

3.2.1. Således som det står i selve chartret, og som Europa-Parlamentet også påpeger, vurderer ØSU, at chartret skal ses i direkte tilknytning til Luxembourg-, Cardiff- og Köln-processerne. Uden at hæfte udtrykket »Feira-proces« på chartret indgår det fuldt ud i denne tankegang og er et af hovedelementerne. På den baggrund mener ØSU, at sådanne henstillinger til medlemsstaterne vil være nyttige.

⁽¹⁾ Kommissionens henstilling, EFT L 107 af 30.4.1996.

4. Iværksættelse af chartret på EU-plan

4.1. Indledende bemærkninger

4.1.1. På en lang række felter henhører politikken for små virksomheder fortsat under medlemsstaterne, men EU's indsats får stadig større betydning for uddannelse, opnåelse af kvalifikationer, skattespørgsmål samt for udøvelse af visse erhverv såsom dem, der har forbindelse til generel sikkerhed eller fødevarer sikkerhed. De små virksomheder vil fremover komme til at spille en afgørende rolle for hver enkelt af EU's målsætninger, herunder fremtidens hovedmål, såsom udvidelse, styreformer og økonomisk og social samhørighed. Deres interesser, forventninger og reelle behov bør tages med i billedet.

4.1.1.1. Dog må ØSU konstatere, at kendskabet til behovene på EU-plan kun er delvist og ufuldstændigt. Den videnskabelige og økonomiske verden har til dato ikke interesseret sig for dybdeborende undersøgelser af små virksomheder i deres forskellige forme; ØSU henstiller, at denne mangel snarest afhjælpes.

4.1.2. Man må komme i hu, at chartret vedrører samtlige EU-politikker og -foranstaltninger, som kan forventes at få konsekvenser for de små virksomheder. Ansvar for dets iværksættelse er ikke lagt i hænderne på én enkelt afdeling i Kommissionen, og koordinering forekommer at være påkrævet. Med henblik på en egentlig, åben koordinationspolitik for små virksomheder henstiller ØSU, at samrådet mellem de berørte tjenestegrene i Kommissionen styrkes, og at koordineringen med de europæiske organisationer, som repræsenterer små virksomheder, udbygges.

4.1.3. Det tilkommer desuden EU at sætte alt i værk for at gøre det muligt for ansøgerlandene at gennemføre chartret. Chartret udgør nemlig for disse lande et overmåde vigtigt politisk udgangspunkt, som skal gøre det muligt at strukturere den offentlige og private indsats til fordel for små virksomheder og håndværksvirksomheder og at sætte ind med effektive økonomiske og sociale foranstaltninger.

4.1.3.1. ØSU opfordrer derfor Kommissionen, Rådet og Parlamentet til at tilvejebringe og styrke udvekslinger mellem repræsentative organisationer samt sætte skub i etableringen og udbygningen af virksomhedsinteresseorganisationer.

4.2. Indsats på europæisk plan i henhold til retningslinjerne i chartret

4.2.1. Iværksætteruddannelse

- analyse og formidling af praksis med hensyn til virksomhedsorganisering, især indsats udført af lokale organisationer, som er tættest på de berørte;
- afholdelse af tekniske udvekslingsmøder mellem dem, der koordinerer indsatsen, på EU-plan og mellem medlemsstaterne samt indførelse af finansielle foranstaltninger, som skal lette udvekslingen;
- indførelse af et særprogram og bevillinger til ansøgerlandene, herunder »venskabsforhold« til eller samarbejde med organisationer af små virksomheder i EU;
- inkorporering i uddannelseskurser af tiltag, som har til formål at tilnærme skolen og de små virksomheder til hinanden.

4.2.2. Billigere virksomhedsetablering og hurtigere registrering

- formidling af resultaterne af igangværende undersøgelser, med udtrykkelig hensyntagen til forholdene for hver enkelt kategori af små virksomheder;
- undersøgelse af de juridiske, administrative og skattemæssige problemer, som opstår for eksisterende virksomheder, der ønsker at drive midlertidig virksomhed i en anden medlemsstat, blandt andet i grænseområder, og for iværksættere, der ønsker at etablere virksomhed i en anden medlemsstat.

4.2.3. Bedre lovgivning og regulering

- systematisk inddragelse af de europæiske organisationer, som repræsenterer små virksomheder, straks fra starten af EU's lovgivningsproces og tilvejebringelse af finansielle midler, som gør det muligt at arrangere møder og rejser for sagkyndige;
- systematisering af konsekvensanalyserne vedr. EU-lovgivningens virkninger for små og meget små virksomheder;
- gøre det lettere for små virksomheder at anvende EU-lovgivningen ved at lade de relevante interesseorganisationer udarbejde praktiske vejledninger med hensyn til god praksis, svarende til de herskende forhold for hver kategori af virksomheder eller erhverv samt udveksling af disse vejledninger mellem organisationer i de forskellige medlemsstater;

- analyse af de retlige og skattemæssige forhold for enkeltmandsvirksomheder og sammenligning med forholdene for virksomheder, der har form af selskaber, samt forslag til passende foranstaltninger;
- undersøgelse af en europæisk statut for private selskaber (jf. ØSU-udtalelse under udarbejdelse med Henri Malosse som ordfører);
- undersøgelse af, hvorledes man kan sikre selvstændige erhvervsdrivendes formuegoder ved indførelse af en særlig ordning;
- manglen på et europæisk patent udgør et handicap for små virksomheder på grund af deres begrænsede omsætning, hvilket der bør rådes bod på.

4.2.4. Kvalifikationer, adgangsmuligheder og ækvivalens

- styrkelse af udvekslingsprogrammer for lærlinge og vedtagelse af et europæisk ERASMUS-program for lærlinge i stil med programmerne for universitetsstuderende, som har bevist deres effektivitet, og som tusindvis af studerende nyder godt af;
- indførelse af en europæisk statut for lærlinge med det sigte at forenkle procedurerne for udveksling af lærlinge og rejser for lærlinge, social beskyttelse og samråd mellem de ansvarlige for uddannelse og lærlingspørgsmål;
- udbygning af samrådet og samarbejdet mellem erhvervs- og lærlingeuddannelsesorganisationer og -institutioner med henblik på at støtte uddannelse til opnåelse af kvalifikationer på højt niveau;
- analyse af de problemer, som små virksomheder støder på på grund af manglen på kvalificeret arbejdskraft, samt fremsættelse af løsningsforslag;
- tilvejebringelse af en europæisk oversigt over ækvivalens mellem erhvervsuddannelsesbeviser med det formål at forenkle procedurerne for registrering af iværksætterkandidater i andre medlemsstater.

4.2.5. Bedre online-adgang

- bistå erhvervsorganisationerne med at strukturere et passende online-tilbud, blandt andet med hensyn til grunduddannelse og livslang læring, rådgivning, etablering og overtagelse af virksomheder.

4.2.6. Bedre udnyttelse af det indre marked

Der bør sættes ind med tiltag på flere felter i denne forbindelse:

4.2.6.1. Kendskab til små virksomheder og deres behov

- hensyntagen til de små fremstillings- og servicevirksomheders særlige behov ved revisionen af SMV-definitionen, med hensyn til kriteriet »omsætning«;
- igangsættelse af et program for statistiske og økonomiske undersøgelser og for analyse af bedste praksis udført af videnskabelige og akademiske kredse og som led i Det Europæiske Observatorium for Små og Mellemstore Virksomheder, angående håndværksvirksomheder, meget små virksomheder og små virksomheder inden for liberale erhverv;
- statistiske og økonomiske analyser af små og meget små virksomheder i ansøgerlandene;
- analyser og særundersøgelser af små virksomheders og håndværksvirksomheders fremtid som led i hovedretningslinjerne for den kommende europæiske politik om Europas fremtid: samhörighed og udvidelse, styreformer, globalisering;
- udarbejdelse i et samarbejde mellem Kommissionen og det europæiske håndværksakademi af et arbejds- og forskningsprogram vedrørende kendskabet til små virksomheder, iværksættelse af chartret og gennemførelse af indsats i overensstemmelse med ØSU's udtalelse af 30. maj 2001 om håndværk og SMV i Europa.

4.2.6.2. Konkurrencereglerne

- indførelse af en ordning til overvågning af konkurrencefordrejninger, som små virksomheder støder på, især i grænseregioner og ø-regioner, og opstilling af en metode til hurtig bilæggelse af tvister.

4.2.6.3. Samarbejde mellem organisationer og mellem virksomheder

- via en ny, mere velegnet og mere smidig metode bør der sættes skub i Interprise-programmerne om grænseoverskridende samarbejde.

4.2.6.4. Virksomhedernes deltagelse i EU's programmer og indsats

- forenkling, for de små virksomheder, af procedurerne for indgivelse af ansøgninger og evaluering af resultater samt systematisering af anvendelsen af rådgivnings- og konsulentorganisationer for virksomheder;
- forenkling af procedurerne for indkaldelse af forslag samt ændring og forbedring af mulighederne for direkte finansiering, efter indbyrdes aftale, af tværnationale pilot- og forsøgsforanstaltninger, som tager sigte på et meget stort antal virksomheder, på forslag af nationale og europæiske interesseorganisationer.

4.2.6.5. Standardisering

- sikring af små og meget små virksomheders deltagelse i det europæiske standardiseringsarbejde og indførelse af en ordning til finansiering af sagkyndige, som repræsenterer disse virksomheder. ØSU mener, at specielt NORMAPME bør understøttes og styrkes;
- tilvejebringelse af specifikke redskaber og tekniske manualer for de forskellige sektorer og virksomhedsstørrelser;
- etablering af og støtte til et netværk af sagkyndige rådgivere i de små virksomheders interesseorganisationer og fagorganisationer; disse konsulenter skal have til opgave at indsamle information og give vejledning med hensyn til indførelse af standarder og EF-mærket.

4.2.6.6. Miljø

- systematisk integrering af begrebet små virksomheder i udarbejdelsen af EU-tekster og hensyntagen til deres specifikke behov straks fra starten;
- forenkling af procedurerne i stil med den nye EMAS-forordning om miljørevision, hvor der indføres stærkt forenklede procedurer for de mindste virksomheder, og hvor håndværksskammere samt fag- og interesseorganisationer tillægges mulighed for at foretage revision, som er afpasset efter de små virksomheder;
- etablering af og støtte til et netværk af miljøkonsulenter og formidlere i interesseorganisationerne, med ansvar for information, uddannelse og rådgivning til små virksomheder;
- tilvejebringelse af skatteincitamenter og finansiel støtte til investeringer og til overholdelse af miljøbestemmelser.

4.2.7. Skatte- og finansieringss spørgsmål

4.2.7.1. Tilpasning af momsreglerne

- styrkelse af forsøgene med at nedsætte momsen ved at lade nedsættelsen gælde for samtlige stærkt arbejdskraftintensive aktiviteter.

4.2.7.2. Muligheder for lån og gensidig sikkerhedsstillelse

- give de små virksomheder reel adgang til at udnytte de eksisterende instrumenter, som allerede findes inden for EU-institutionerne (EIB, EIF, Kommissionen), eller som skal etableres, for at lette adgangen til lån i forbindelse

med investeringer, til ny teknologi og til de nye informations- og kommunikationsteknologier, tilvejebringelse af tekniske og miljømæssige standarder samt immaterielle investeringer i forbindelse med uddannelse; med sigte herpå bør man analysere de små virksomheders udnyttelse af disse produkter og foreslå nye adgangsforanstaltninger;

- udformning af en egentlig europæisk strategi for støtte til udvikling af en ordning for gensidig sikkerhedsstillelse;
- påse, at de tiltag vedrørende pengeinstitutreform, som Basel-komiteen lægger op til (Basel 2), og som Kommissionen skal tage op i et kommende direktiv, ikke fører til en stigning i de samlede udgifter til kreditter og mindre lån for de små virksomheder.

4.2.8. Styrkelse af de små virksomheders teknologiske kapacitet

- støtte til etablering, inden for de små virksomheders interesseorganisationer, af stillinger som teknologikonsulenter og -formidlere samt tilskyndelse til netværkssamarbejde;
- påse, at der i det 6. forsknings- og udviklingsprogram tages hensyn til de små virksomheder, herunder ikke mindst til traditionelle virksomheder;
- fremme af den kollektive forskningsindsats, som udføres af interesseorganisationer i samarbejde med videnskabelige kredse.

4.2.9. Modeller for elektronisk handel, som har stået deres prøve, samt kvalitetsstøtte til små virksomheder

4.2.9.1. Elektronisk handel

- støtte til tiltag vedrørende information, bevidstgørelse og forsøg med nye informations- og kommunikationsteknologier samt konsulentindsats fra virksomhedernes interesseorganisationers side;
- støtte til investeringer i hardware, til anskaffelse af software og til uddannelse inden for små og meget små virksomheder.

4.2.9.2. Kvalitetsstøtte til små virksomheder

- udformning, på europæisk plan, af en egentlig netværkspolitik mellem organisationer, som leverer supporttjenester;

- indførelse af europæiske specifikationer for supporttjenester med fastlæggelse af mindstevilkår, som skal overholdes af hensyn til udviklingen af sådanne tjenester i EU;
- indførelse, på europæisk plan, af en uddannelse som virksomhedskonsulent svarende til supportspecifikationerne;
- bistå de fremtidige ansøgerlande med at udvikle deres supporttjenestenetværker i overensstemmelse med europæiske specifikationer.

4.2.10. Stærkere og mere effektiv repræsentation af de små virksomheders interesser på EU-plan og nationalt plan

4.2.10.1. Repræsentation af de små virksomheders interesser

- styrkelse og systematisering af det direkte samråd med repræsentative nationale og europæiske organisationer af små virksomheder på samtlige EU's arbejdsfelter;
- fremme af og støtte til samråd mellem handelskamre, erhvervs- og brancheorganisationer for små og meget små virksomheder og håndværksvirksomheder i de forskellige medlemsstater samt deres strukturering på EU-plan med det sigte at gøre det lettere at give udtryk for deres prioriteter i den generelle og sektorbestemte lovgivning, som de berøres af;
- sætte skub i oprettelsen og driften af interesse- og brancheorganisationer for disse virksomheder i ansøgerlandene, støtte til deres indsats for virksomhederne og partnerskab med søsterorganisationer i de nuværende medlemsstater.

4.2.10.2. De små virksomheder i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter

- sikring af direkte og automatisk deltagelse af repræsentative organer af små virksomheder og håndværksvirksomheder i samtlige procedurer til samråd og beslutningstagning på EU-plan samt i politiske møder på højt niveau, som vedrører dem;
- sikring af en bedre opfølgning af iværksættelsen af forhandlingsbaserede aftaler mellem arbejdsmarkedets parter ved at fremme en bedre repræsentation af de repræsentative organisationer for håndværk og små virksomheder i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på samtlige niveauer (europæisk, nationalt, sektorielt, branche, virksomhed);

- opstilling af en oversigt over god praksis med hensyn til socialt ansvar i små virksomheder og støtte til dennes videreformidling til beslutningstagerne;
- bistå de små virksomheder, som beskæftiger sig med deres sociale ansvar, med at orientere deres partnere bedre om deres indsats.

5. Konklusioner

5.1. ØSU mener, at chartret giver samtlige politiske niveauer i EU en fortrinlig lejlighed til at påvise over for de 19 millioner små virksomheder og deres ansatte, at de er klar over de små og meget små virksomheders problemer, og at de tager hensyn hertil.

5.2. ØSU er i høj grad bange for, at disse millioner af iværksættere, selvstændige og lønmodtagere vil fjerne sig fra EU, hvis de politiske niveauer ikke tager hensyn til deres behov og deres særlige forhold. Virkningerne af denne manglende forståelse og søgen væk vil få skæbnesvangre konsekvenser for EU's opbygning, konsolidering og udvidelse på et tidspunkt, hvor den europæiske samhørighed er af endnu større betydning på baggrund af den internationale situation.

5.2.1. I den foreliggende udtalelse gives der udtryk for de små virksomheders og håndværksvirksomheders lederes bekymringer. Kommissionen skulle heri kunne finde udgangspunkter for iværksættelse af stærkt synlige tiltag til, i overensstemmelse med Lissabon-principperne, at styrke den rolle og vægt, som tilkommer de små virksomheder i en stadig mere knivskarp international konkurrence.

5.3. Der bør nu sættes ind med en reel, effektiv og synlig overordnet politik, som indebærer en juridisk, skatte- og afgiftsmæssig og social ramme af europæisk omfang, hvilket er nødvendigt for de små virksomheders udvikling. Den skal, som led i en flerårig handlingsplan for små virksomheder, samle og koordinere alle de særskilte foranstaltninger, som allerede er truffet, eller som skal træffes på EU-plan af Kommissionens forskellige afdelinger. ØSU ser gerne, at Kommissionen indleder et samråd mellem de enkelte tjenestegrene med det sigte at samordne indsatsen til fordel for små virksomheder og harmonisere sine tiltag. I lighed med den gruppe af kommissærer, som beskæftiger sig med lige muligheder, ville EU's politik for små virksomheder vinde meget i politisk og operationel effektivitet, hvis der blev taget et sådant skridt mellem Kommissionens allerhøjeste instanser.

5.4. ØSU anmoder derfor Kommissionen og medlemsstaterne om at iværksætte chartret via denne flerårige handlings-

plan snarest muligt, hvilket skal ske i samarbejde med Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt de organisationer, som reelt repræsenterer håndværk og små virksomheder. Effektiv iværksættelse af denne plan og en EU-politik for små virksomheder vil kun reelt kunne krones med held via en egentlig, direkte dialog og via en konsolidering af samarbejdet med håndværkets og de små virksomheders repræsentative interesseorganisationer og arbejdsmarkedets parter, hvor man trækker på disses repræsentation på samtlige niveauer og årelange erfaring, samt via direkte inddragelse af disse i hele beslutningsprocessen og den praktiske gennemførelse.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En strategi for tjenester i det indre marked«

(2002/C 48/05)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 28. februar 2001 under henvisning til forretningsordrens artikel 23, stk. 2, at afgive tillægsudtalelse om det ovennævnte emne.

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 21. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28. og 29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 106 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Resumé af ØSU's bemærkninger

1.1. ØSU er bekymret over de vedholdende forsinkelser i gennemførelsen af det indre marked for tjenester, og dét på et tidspunkt, hvor aktiviteterne på disse områder har fået afgørende betydning for den økonomiske udvikling og beskæftigelsen i Europa. I den aktuelle situation, som er karakteriseret ved globaliseringspresset, genoptagelsen af WTO-forhandlingerne, det fremvoksende informationssamfund, overgangen til euroen, Lissabon-topmødets forpligtelse på øget konkurrenceevne og forberedelsen af EU-udvidelsen, bør man ufortøvet rette op på disse forsinkelser.

1.2. ØSU udtrykker tilfredshed med, at Kommissionen i sin meddelelse fra december 2000 betoner nødvendigheden af straks at få sat gang i det indre marked for tjenester ved at fokusere på færdigbehandlingen af igangværende sager, opdatere analysen af hindringer og iværksætte en global og nyskabende strategi fra 2002.

1.3. ØSU er klar over, at den endelige gennemførelse af det indre marked for tjenester er en kompliceret opgave, fordi der gør sig store forskelle gældende, som er solidt forankret i de enkelte medlemsstaters lovgivning og kultur. ØSU's rundspør-

ge og høring viser imidlertid, at selv om samfunds- og erhvervslivets aktører erkender, at opgaven er svær, så er de stort set alle enige om, at de europæiske udfordringer for øjeblikket ikke bliver taklet på optimal vis.

1.4. ØSU konstaterer således, at samfunds- og erhvervslivets aktører »i marken« nærer store forventninger om en ny, mere effektiv og målrettet strategi, som egner sig til at løse disse komplicerede spørgsmål. ØSU understreger derfor lige som Kommissionen, at det er nødvendigt at puste liv i og fremskynede EU's indsats på et nyt grundlag, som skal være globalt, samordnet og fleksibelt. Opgaven består i at tilvejebringe en dynamisk balance mellem markedspres, gensidig anerkendelse og harmonisering, som på baggrund af de konkurrencemæssige krav om tilpasning til markedsåbningen tager hensyn til dels virksomhedernes og forbrugernes interesser og dels de specifikke målsætninger, som er knyttet til tjenesteydelser af almen interesse.

1.5. Med hensyn til evalueringen af hindringerne skal ØSU henlede Kommissionens opmærksomhed på nødvendigheden af at fastlægge en metode og foretage en bedre sondring mellem de forskellige kategorier af hindringer, således at de egentlige hindringer, som bør fjernes, ikke sammenblandes med den uomgængelige kulturelle mangfoldighed i EU, som aktørerne fortsat skal indrette sig efter.

1.6. Hvad angår den strategi, som skal udvikles og iværksættes i 2002 for at fremskynde den endelige gennemførelse af det indre marked for tjenester, bifalder ØSU de af Kommissionen foreslåede retningslinjer, idet det dog samtidig fremsætter følgende henstillinger:

1.6.1. ØSU er overbevist om, at vejen til succes for denne nye strategi går gennem et nyt partnerskab mellem EU-institutioner, brancheorganisationer og medlemsstater om følgende principper: stringent evaluering af eksisterende hindringer samt forebyggelse af nye, koordinering via supplerende instrumenter, regelforenklung, forsigtighed med fjernelsen af hindringer, som samtidig har en slusefunktion, hensyntagen til globaliseringen af handelen, inddragelse af brancheorganisationerne i fastlæggelse af de regler, som vedrører dem, samt konstant evaluering af opnåede fremskridt fra Kommissionens side.

1.6.2. Det er en forudsætning, at man styrker den direkte anvendelse af traktatens bestemmelser, systematiserer proceduren med forhåndsinformation om nationale lovforslag, som kan tænkes at skabe hindringer, samt øger konsekvensen i gennemførelsen af de forskellige direktiver.

1.6.3. For at give den nye strategi den fornødne slagkraft støtter ØSU Kommissionens plan om at foreslå Parlamentet og Rådet at vedtage et nyt horisontalt retsinstrument, forudsat

at dette bliver politisk forpligtende, juridisk bindende, globalt i tilgang, fokuseret på væsentlige krav, egnet til at aktivere og samordne andre supplerende instrumenter samt fleksibelt i sin implementering.

1.6.4. ØSU anbefaler, at man overlader udmøntningen af de væsentlige krav i rammeinstrumentet og de forskellige direktiver til blandede lovgivningsudvalg (med SLIM-udvalgene som forbillede), som skal bestå af repræsentanter for de nationale forvaltninger samt repræsentanter for henholdsvis tjenesteydere og -brugere.

1.6.5. ØSU anbefaler ligeledes, at rammeinstrumentet anerkender og understøtter selv- og medreguleringstiltag fra de berørte brancheorganisationers side, dog således, at de lovgivende instanser og Kommissionen skal holde øje med virkningerne og gennemførelsen af disse tiltag. ØSU opfordrer samfunds- og erhvervslivets aktører i EU til at tage alle de nødvendige skridt i denne retning, så de kan spille en ansporende rolle for den endelige gennemførelse af det indre marked for tjenester.

1.6.6. ØSU forventer, at denne nye strategi vil gøre det muligt at få sat kraftigt og vedholdende skub i gennemførelsen af det indre marked for tjenester inden udløbet af Kommissionens og Parlamentets nuværende mandatperiode, og før de første nye medlemsstater tiltræder EU.

2. Hovedlinjerne i Kommissionens meddelelse

2.1. I den meddelelse om »En strategi for tjenester i det indre marked«⁽¹⁾, som Kommissionen offentliggjorde den 29. december 2000, sættes der fokus på den voksende uforlidelighed mellem på den ene side servicesektorens stadig større betydning for den europæiske økonomi og på den anden side de vedholdende forsinkelser i gennemførelsen af et tilstrækkelig fleksibelt og integreret indre marked for tjenester i EU. Meddelelsen henviser ligeledes til, at Det Europæiske Råd i Lissabon forpligtede sig på at udvikle servicesektoren i en mere dynamisk og konkurrencedygtig europæisk økonomi; denne forpligtelse er en af hovedårsagerne til, at Kommissionen forelægger sin meddelelse.

2.2. For at rette op på situationen foreslår Kommissionen en ny tottrinsstrategi.

2.2.1. Fra og med den første fase i 2001 planlægger Kommissionen en række tiltag, herunder:

⁽¹⁾ KOM(2000) 888 endelig af 29.12.2000.

- Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af en række aktuelle lovgivningsforslag (offentlige indkøbs-, tjenesteydelses- og bygge- og anlægskontrakter; fjernsalg af finansielle tjenester, rammelovgivning på teleområdet, åbning af markedet for posttjenester, ophavsret i informationsområdet, EU's regnskabsstrategi, overtagelsestilbud, momsordninger for tjenester, der leveres elektronisk);
- nye initiativer (kommercielle kommunikationer — markedsføring —, lovregulerede erhverv — anerkendelse af kvalifikationer —, finansielle tjenester og e-handel — varemærkeforfalskning og piratkopiering);
- evalueringsrapporter om anvendelsen af tidligere direktiver (informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester, ophavsrettigheder og radio-spredning via kabel og satellit, retlig beskyttelse af databaser);
- en række andre ledsageforanstaltninger (forbedring af statistiske oplysninger, benchmarking, uddannelse af servicevirksomhederne i informations- og kommunikationsteknologi, forbedring af innovationsprocessen inden for rammerne af det sjette rammeprogram for forskning og udvikling);
- undersøgelse af hindringer for tjenester, med en rapport ved udgangen af den første fase.

2.2.2. For 2002 foreslår Kommissionen andre tiltag med en tilhørende tidsplan, herunder:

- etablering af en liste over hindringer, som kan fjernes ved direkte anvendelse af principperne i traktaten;
- iværksættelse af en pakke af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på fjernelse af ikke-lovgivningsmæssige forhindringer (herunder EU-adfærdskodekser, alternative mekanismer til bilæggelse af tvister samt oplysningskampagner);
- iværksættelse af et instrument med horisontalt sigte til fjernelse af størstedelen af de resterende hindringer;
- supplerende, målrettede harmoniseringsforanstaltninger.

2.3. ØSU bemærker, at Kommissionens meddelelse af mange forskellige grunde må siges at komme på det rigtige tidspunkt:

2.3.1. Den økonomiske globalisering og åbningen af det indre marked skrider stadig fremad og vil få endnu et skub, når de multilaterale WTO-forhandlinger om bl.a. liberaliseringen af tjenesteydelser på internationalt plan indledes november 2001.

2.3.2. Informationssamfundets fremvækst ændrer totalt vilkårene for levering af tjenesteydelser, idet grænserne fjernes, konkurrencen skærpes og brugerne af tjenesteydelser (virksom-

heder, lokale myndigheder og individuelle forbrugere) placeres i en central og begunstiget position.

2.3.3. Når euroen i starten af 2002 definitivt erstatter de nationale valutaer, vil konkurrencen mellem alle aktører blive yderligere skærpet, samtidig med at kravene om integrering af det indre marked for tjenester intensiveres.

2.3.4. Den operationelle gennemførelse af Lissabon-mandatet, som sigter mod at forvandle Europa til den mest dynamiske og konkurrencedygtige videnbaserede økonomi inden 2010, er allerede præget af forsinkelser og kan kun krones med held, hvis man resolut går i kast med at åbne servicesektoren i det indre marked.

2.3.5. Endelig frembyder udvidelsen endnu en grund til at fremskynde gennemførelsen af det indre marked for tjenester, således at væsentlig fremskridt er gjort, inden de første nye medlemsstater tiltræder.

2.4. ØSU's bemærkninger i det følgende fokuserer især på:

- Kommissionens analyse af den aktuelle situation på tjenesteydelsesmarkedet (tjenesteydelseernes rolle i europæisk økonomi, forsinkelser i gennemførelsen af det indre marked for tjenester);
- den nye strategi, Kommissionen foreslår for at fremskynde gennemførelsen af det indre marked for tjenester (grundprincipper, tiltag i hhv. første og anden fase).

2.5. ØSU's udtalelse er navnlig baseret på en høring af repræsentanter for samfunds- og erhvervslivet, som blev afholdt den 19. september 2001. På denne høring blev der foretaget en præcis og aktuel statusopgørelse over situationen i det indre marked, navnlig med hensyn til hindringer, og der blev fremsat en række forslag til, hvordan man bedst kan fremskynde den endelige gennemførelse af dette indre marked.

3. ØSU's bemærkninger til servicesektorens rolle i den europæiske økonomi

3.1. Kommissionen anfører med rette, at tjenesteydelser spiller en nøglerolle for gennemførelsen af EU's indre marked. Europæisk økonomi er af afgørende betydning for udviklingen af tjenesteydelser, hvoraf EU er den største eksportør på verdensplan (26 % af eksporten) og samtidig den største investor. ØSU skal navnlig pointere, at servicesektoren i EU tegner sig for over halvdelen af BNP og beskæftigelsen, 70 % af de arbejdspladser, som er blevet skabt i løbet af de seneste tre år, og næsten 90 % af de nye virksomheder. Medianlønnen og gennemsnitskvalifikationerne er højere her end i de øvrige sektorer. ØSU understreger, at det er nødvendigt at konsolidere denne situation og drage det fulde udbytte af den europæiske servicesektors økonomiske vægt.

3.2. ØSU konstaterer, at servicesektoren er lige så mangefacetteret, som den er vidtfavnende. En opregning af dens enkelte bestanddele ville nærmest blive uendelig: finansielle tjenester og forsikringstjenester, immaterielle tjenester til virksomheder (rådgivning, reklame og markedsføring, edb osv.), operationelle tjenester til virksomheder (eksterne ledelsesopgaver, rengøring, kantinedrift, sikkerhed osv.), tjenester til institutioner, tjenester til private (hotel- og restaurationsbranchen, fritid osv.), personlige tjenester (hjemmehjælp), midlertidigt arbejde, transport og logistik.

3.3. ØSU skal ligeledes understrege, at denne tilsyneladende så heterogene sektor har tre vigtige fælles karakteristika, som har stor betydning for ledelsesformen, organisationen, kompetenceforvaltningen, finansieringsbehovet osv.:

- lønmassen repræsenterer gennemsnitligt 70 % af omsætningen, med variationer på mellem 40 og 80 % alt efter branche;
- næsten alle ansatte er i daglig og permanent kontakt med kunderne, hvilket medfører en særlig fokusering på kunderelationerne;
- virksomhederne er netværksbaserede, med en udpræget decentralisering af beslutningerne og vidtstrakt autonomi til den lokale ledelse som følge af den nødvendige nærhed til kunderne.

3.4. Ud over servicesektoren i snæver forstand konstaterer ØSU, at også selve tjenesteydelsesbegrebet i dag er rykket ind på en central position. Efter et årti, hvor begrebet tjeneste blev udviklet i sammenhæng med et eller flere produkter, bliver produkterne selv i stigende grad forbundet med et tjenestetilbud. Skabelsen af værditilvækst er således blevet forskubbet, så den nu er knyttet til selve tjenesteydelsen, hvorved denne bliver bestemmende for de forudgående og efterfølgende aktiviteter. Endelig er der ingen vej tilbage fra udviklingen i retning af en økonomi, som er baseret på immaterielle faktorer og viden, og som er et produkt af alliancer, indbyrdes afhængighed og ansvarsdeling i mangfoldige skikkelser.

3.5. Endelig skal ØSU understrege, at selve markedet for tjenester i sit inderste væsen er knyttet til markedet for produkter. En avanceret servicesektor er det vigtigste karaktertræk ved udviklede lande. Alle aktivitetsområder berøres heraf: industrien, hvor ikke blot produktionsomkostningerne, men i stigende grad også overskud og arbejdspladser hidrører fra tjenesteydelser; distributionssektoren, som søger at vinder kundernes loyalitet gennem tilknyttede tjenester; servicesektoren selv, hvor mere end halvdelen af aktiviteterne foregår internt i sektoren; og endelig de offentlige myndigheder, som i stadig oftere må skelne mellem offentlige tjenester og tjenester til offentligheden. Alle disse områder er indbyrdes afhængige og supplerer hinanden.

3.6. ØSU skal ligeledes pointere, at ved at vælge euroen har EU indirekte også valgt at fokusere mere på tjenesteydelseernes betydning for opretholdelsen af konkurrenceevnen på baggrund af globaliseringen. Tjenester med en høj individuel værditilvækst (hvor processerne spiller en lige så stor rolle som enkeltpersoner) stimulerer innovationen og styrker EU's rolle i verdensøkonomien. Tjenester, som har en knap så høj værditilvækst, men til gengæld er af stor samfundsmæssig nytte, er en afgørende forudsætning for den førstnævnte kategori af tjenester og bidrager samtidig direkte til ligevægten i samfundet ved at inddrage og integrere borgerne og øge deres livskvalitet. Styrkelsen af den sociale og samfundsmæssige balance er samtidig med til at gøre regioner tiltrækkende for investorer. Servicesektoren er således yderst velegnet til at møde udfordringerne i forbindelse med territorial udvikling, regional netværksdannelse og strukturering af udbuddet og styrker dermed Europas billede internationalt, samtidig med at lokale udfordringer og behov imødekommes.

3.7. Af disse forskellige årsager og i samme ånd har Kommissionen fuldstændig ret i, at tjenester generelt set spiller en central rolle for det indre markeds funktion (f.eks. telekommunikation, finansielle tjenester), og den peger ligeledes med rette på deres indvirkning på de forskellige etaper i handelsprocessen. ØSU er selv overbevist om, at en bedre gennemførelse af det indre marked for tjenester yder et afgørende bidrag til styrkelsen af den frie bevægelighed for personer, varer og kapital, idet den frie udveksling af tjenesteydelser på utallige måder indvirker på de forskellige faktorer i økonomien.

3.8. ØSU skal i særlig grad pointere, at små og mellemstore virksomheder spiller en nøglerolle for udviklingen af servicesektoren, og at det er nødvendigt at støtte disse virksomheder gennem mere gunstige rammevilkår (f.eks. forenkling af regler og formaliteter, mindske af skattetryk), netværkstilknytning, adgang til finansieringsfaciliteter osv.

3.9. ØSU minder i øvrigt om, at også tjenesteydelser af almen interesse — hvis opgaver er blevet udtrykkeligt anerkendt i Amsterdam-traktaten og Nice-charteret om grundlæggende rettigheder — spiller en økonomisk og social rolle. Disse tjenesteydelser af almen interesse er karakteriseret ved deres store forskelligartethed, som afspejler de enkelte medlemsstaters politiske, administrative og kulturelle særtræk. Opgaver af almen interesse kan ligeledes uddelegeres til private virksomheder i form af statskoncessioner, som der er knyttet særlige betingelser til. Efter ØSU's opfattelse udfylder tjenesteydelser af almen interesse en legitim rolle, idet man dog samtidig skal sikre sig, at de ikke hindrer det indre marked i at fungere efter hensigten; navnlig skal de forvaltes gennemsigtigt, brugere og arbejdsmarkedsparter skal involveres i deres organisation, og de skal overholde EU's konkurrenceregler. ØSU anmoder i

øvrigt Kommissionen om at opstille mere præcise kriterier, således at der kan sondres klarere mellem økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter i forbindelse med tjenesteydelser af almen interesse. Endelig pointerer ØSU, at det er nødvendigt at nå til vejs ende med åbningen af transport-, posttjeneste- og energimarkederne, da dette er af afgørende betydning for etableringen af et ægte indre marked.

3.10. Kommissionen understreger, at Lissabon-mandatet tillægger servicesektoren stor betydning. Navnlig påpeger den, at tjenesteydelser udgør drivkraften i den nye økonomi, idet den sætter fokus på følgevirkningerne af den igangværende teknologiske revolution, på tjenesteydernes indvirkning på innovationsprocessen, på konkurrenceforholdene i Europa og globalt, deres konsekvenser for den økonomiske vækst samt deres bidrag til styrkelsen af de kvalitetsstandarder, som alle brugere nu forventer. ØSU bifalder denne henvisning til Lissabon-mandatet, men understreger samtidig, at fraværet af stringent kontrol med mandatets gennemførelse fortsat giver anledning til alvorlige bekymringer, hvilket blev sat i relief af den mangel på ægte reformvilje og åbenhed om de opnåede fremskridt, som medlemsstaterne lagde for dagen på Det Europæiske Råd i Stockholm (manglende information fra medlemsstaterne om, hvor langt de er nået med de nationale reformer, forsinkelser i EU-beslutningstagningen, forsinkelser i omsættelsen af direktiverne til national lovgivning); det er bydende nødvendigt, at disse mangler afhjælpes inden det næste forårstopmøde i Barcelona i marts 2002.

3.11. ØSU pointerer, at man ikke blot skal tænke på de økonomiske, men også på de sociale følgevirkninger af en større åbning af det indre marked for tjenester. På den ene side må man se positivt på den produktivitetsgevinst og øgede konkurrenceevne, som bliver resultatet, men samtidig skal man også være opmærksom på de sociale konsekvenser i situationer, hvor aktørerne pludselig får markedskræfterne at føle; her må der, eventuelt med EU-støtte, træffes overgangsforanstaltninger og iværksættes uddannelses- og omskolingstiltag. ØSU minder i øvrigt om, at en mere vellykket gennemførelse af det indre marked for tjenester samlet set vil få en positiv social effekt; nogle har endda talt om potentielt 36 millioner nye job.

3.12. Endelig understreger ØSU nødvendigheden af, at man allerede nu medtænker servicesektorens rolle i det udvidede EU og i fuldt omfang medinddrager ansøgerlandene i forberedelsen, fastlæggelsen og gennemførelsen af den nye strategi for det indre marked for tjenester.

4. ØSU's bemærkninger til forsinkelserne i gennemførelsen af det indre marked for tjenester

4.1. ØSU konstaterer lige som Kommissionen, at det indre marked for tjenester fortsat halter bagud i forhold til det indre marked for varer. Det kom senere i gang og støder stadig på flere hindringer. De mange direktiver, som endnu ikke er vedtaget, leverer et bevis herpå. Grundlæggende er det i øvrigt vanskeligere at harmonisere tjenesteydelser end produkter. Vilkårene for levering af tjenesteydelser er således snævert forbundet med gældende national lovgivning (borgerlig ret, handelsret, sociallovgivning osv.), som i sig selv afspejler kulturelle særtræk, der er meget svære at harmonisere. Vilkårene for udøvelse af serviceerhverv er generelt fastlagt i detaljerede regelsæt, der ofte er af ældre dato og i mange tilfælde desuden sammenkoblet med selvregulering inden for de pågældende erhverv. Samtidig kan disse erhvervs retlige ansvar variere kraftigt fra land til land (f.eks. kan ansvaret for opførelsen af en bygning i et land påhvile arkitekten og i et andet land ingeniøren). Disse forskelle spænder i høj grad ben for retten til at levere tjenesteydelser fra en medlemsstat til en anden og gør det yderst vanskeligt at nå frem til en harmonisering på området.

4.2. ØSU er klar over, at EU har taget mange instrumenter i brug for at fremhjelpe gennemførelsen af det indre marked for tjenester. Harmoniseringen og den gensidige anerkendelse skal supplere hinanden på hensigtsmæssig vis, bl.a. ved at man klargør deres respektive anvendelsesområder, selv om samspillet mellem dem kan forventes at blive endnu tættere. I øvrigt behøver EU's tiltag ikke at have form af lovgivning som f.eks. forordninger og direktiver; der kan også være tale om ledsageforanstaltninger som f.eks. meddelelser, studier, resultattavler, uddannelsesaktioner, programmer osv.

4.3. ØSU henviser i øvrigt til de kritiske kommentarer til EU's langsommelige lovgivningsproces i Lamfalussy-rapporten fra marts 2001 og understreger, at denne kritik ikke kun har gyldighed for de finansielle tjenester, men er fuldt så relevant for lovharmoniseringen inden for de øvrige kategorier af tjenesteydelser.

4.4. Den rundspørge, som ØSU har foretaget blandt samfunds- og erhvervslivets interesseorganisationer i EU som led i udarbejdelsen af denne udtalelse, bekræfter utilfredsheden, samtidig med at spørgsmålets komplicerede karakter anerkendes. Kun 4 % af de adspurgte fremhæver i første række de opnåede fremskridt; 16 % fokuserer på forsinkelserne, mens 80 % nævner såvel positive som negative aspekter. 80 % anerkender, at de tilbageværende problemer er vanskelige at

løse teknisk og politisk, men 80 % mener også, at problemerne ikke er blevet taklet optimalt. Rundspørgen bekræfter, at nok er det komplicerede problemer, man står over for, men dette må under ingen omstændigheder få EU til at nedtrappe sin indsats; blandt de involverede aktører er der en kraftig forventning om en ny, mere offensiv og effektiv strategi, som samtidig er mere præcist afpasset efter problemets komplicerede karakter.

4.5. Endelig skal ØSU henlede Kommissionens opmærksomhed på nødvendigheden af at fastlægge en metode og foretage en bedre sondring mellem de forskellige kategorier af hindringer, som fortsat findes i det indre marked. ØSU's rundspørge og høring har bekræftet, at samfunds- og erhvervslivets aktører mener sig konfronteret med et stort antal forskelligartede hindringer for tjenesteydelser, som ret bredt dækker hele den omfattende vifte af tilbageværende administrative, tekniske og skattemæssige hindringer i det indre marked. Derimod præsenteres og kommenteres disse hindringer ofte på en måde, hvor man ikke gør sig tilstrækkelig omhu med at »rangordne« dem i forhold til hinanden. Man må imidlertid være klar over, at målsætningen om endelig gennemførelse af EU's indre marked for tjenester givetvis vil resultere i større gennemsigtighed, fluiditet, effektivitet og konsistens i samhandelen, men at ikke alle dennes aspekter vil blive harmoniseret. Visse forskelle må accepteres (f.eks. kultur, sprog osv.), og dem må alle indrette sig efter. Derimod findes der fortsat hindringer, som skaber ægte barrierer og kraftig forskelsbehandling, som ikke kan have nogen berettigelse i et indre marked og derfor må fjernes hurtigt. Mellem de to findes en »gråzone«, hvor der udspiller sig en naturlig og fortløbende debat om graden af fluiditet (f.eks. gensidig anerkendelse, åbning gennem direkte markedseffekt osv.) og det ønskelige niveau af EU-intervention (navnlig gennem harmonisering).

4.6. I den oversigt over hindringer, som Kommissionen snart vil offentliggøre, anbefaler ØSU derfor, at man sonderer mellem:

- hindringer, som gør det umuligt eller yderst vanskeligt at yde tjenester, som f.eks. manglende anerkendelse af tekniske krav eller eksamensbeviser og faglige kvalifikationer, og som EU snarest må gribe ind over for;
- hindringer, som besværliggør ydelsen af tjenester, men som ikke forvrider konkurrencevilkårene fundamentalt, som f.eks. tilpasning til kulturelle og sproglige forskelle o.l., og som det snarere er tjenesteyderne og tjenesteforbrugerne, der må indrette sig efter;
- hindringer, som lægger væsentlige meromkostninger på ydelsen af tjenester, og som i varierende grad kan indvirke på konkurrencevilkårene, som f.eks. ekstra formaliteter i tilknytning til regler, procedurer og aktivitetsudøvelse, og hvor EU-tiltag kan vise sig påkrævede, idet der dog her skal tages højde for dels EU's politiske forpligtelser om fastlæggelse og gennemførelse af fælles politikker og

dels kravene om subsidiaritet og proportionalitet. Dette interventionsområde vil fortsat udvikle sig i takt med den fremadskridende EU-integration.

5. ØSU's bemærkninger til de strategiske principper, Kommissionen foreslår

5.1. ØSU finder det velanbragt, at Kommissionen fremhæver betydningen af en samlet strategi for at sætte nyt skub i det indre marked for tjenester. ØSU godkender de fem grundlæggende principper, som denne strategi er baseret på:

- strategien skal være global og omfatte alle servicesektorer;
- strategien skal gøre det lige så nemt at udøve grænseoverskridende aktiviteter som nationale aktiviteter — idet ØSU dog bemærker, at aktørerne i praksis må indrette sig efter de kulturelle og sproglige forskelle, som er en integrerende del af mangfoldigheden i EU;
- strategien skal være til fordel for både virksomheder og forbrugere;
- strategien skal tage højde for udviklingen;
- strategien skal harmonere med andre politikker.

5.2. ØSU tilslutter sig navnlig Kommissionens ønske om at sætte ind imod de resterende hindringer over en bred front ved at lægge vægten på hele den mikroøkonomiske proces (produktion, handel, finansielle tjenester), således som den tager sig ud for de økonomiske aktører, og ved at betone nødvendigheden af at fjerne hindringerne hele vejen igennem denne proces for at opnå et positivt resultat, som virkelig er mærkbart for aktørerne.

5.3. Derimod konstaterer ØSU, at løsningerne ikke altid er helt klart defineret, fordi Kommissionen åbenbart finder, at en mere indgående analyse af hindringerne kommer i første række. Derfor fremstår Kommissionens meddelelse på dette stadium mest af alt som en metode, hvor den operationelle balance og ansvarsfordelingen mellem alle de berørte aktører fortsat står tilbage at præcisere, og hvis implementering skal sikres på passende vis. Og dog bliver det stadig mere nødvendigt, at en sådan strategi krones med held, nu hvor det dobbelte pres fra euroen og informationsfundet skaber et presserende behov for et mere gennemsigtigt, mere sammenhængende og bedre organiseret europæisk marked for tjenester.

5.4. ØSU er enig med Kommissionen i, at der bør gives forrang til liberaliseringen af den grænseoverskridende handel, som — navnlig med indførelsen af euroen — udgør en hovedhjørneste i det indre marked. Indledningsvis kunne man med fordel skaffe sig et bedre overblik over og fremhjelpe de initiativer, som tages af de økonomiske aktører i marken for at fjerne de eksisterende grænsehindre. Markedsobservatoriets PRISM-database omfatter allerede mange konkrete eksempler på sådanne initiativer.

5.5. ØSU lægger lige som Kommissionen den allerstørste vægt på nødvendigheden af at sikre reel støtte til forbrugere og virksomheder (som i øvrigt selv både er leverandører og brugere af tjenesteydelser). Dette indebærer, at man tager udgangspunkt i både deres oplevelse af situationen i praksis og deres forventninger, men lige så vigtigt er det at inddrage dem direkte i selve regelformuleringen.

5.6. Kommissionen betoner nødvendigheden af at afpasse reglerne efter forandringernes tempo. ØSU deler denne opfattelse og understreger, at det med henblik herpå er påkrævet at nå frem til en bedre opgavefordeling blandt alle de berørte aktører. ØSU mener således, at EU's lovgivende instanser ikke bør stræbe efter at regulere ud i alle detaljer, men i stedet bør fokusere på de væsentlige krav (i tråd med den »nye metode«, der allerede blev indført for femten år siden for produktharmoniseringens vedkommende).

5.7. ØSU skal i øvrigt henlede Kommissionens opmærksomhed på, at det ved fastlæggelsen af et mere offensiv strategi er nødvendigt at tage højde for den »omvendte forskelsbehandling«, som den accelererede markedsåbning risikerer at udsætte en medlemsstats egne statsborgere for. Traktaterne tager nemlig frem for alt sigte på at beskytte borgere fra andre medlemsstater mod at blive forskelsbehandlet af en medlemsstat, ikke landets egne borgere. Selvfølgelig vil en medlemsstat i forbindelse med markedsåbningen normalt afskaffe eller tilpasse nationale lovregler, som er forældede eller har negative virkninger, men den kan også vente med at gennemføre disse ændringer, således at dens egne borgere stilles ugunstigt efter markedsåbningen. Kommissionen kunne spille en nyttig rolle ved løbende at gøre status over sådan »omvendt forskelsbehandling«, hvorved der lægges større pres på medlemsstaterne for at reformere den nationale lovgivning.

5.8. Endelig fremhæver Kommissionen behovet for, at strategien for tjenester bringes i samklang med EU's øvrige politikker. ØSU er enig i denne målsætning, som egentlig blot understreger, at det er bydende nødvendigt at fastlægge en egentlig samlet strategi.

6. ØSU's bemærkninger til de prioriterede tiltag, Kommissionen foreslår i den første fase

6.1. De prioriterede tiltag, som Kommissionen foreslår gennemført i 2001, vil også være relevante i første halvår af 2002, hvis man tager højde for visse forsinkelser og forskydninger, som må imødeses her næsten et år efter fremlæggelsen af meddelelsen. Tiltagene tegner et særdeles broget oversigtsbillede af igangværende aktiviteter. Dermed illustreres ganske klart, at en mangfoldighed af lovgivnings-spørgsmål er af relevans for servicesektoren, men samtidig afdækkes behovet for en fast og sammenhængende idé i måden at takle dem på ved fastlæggelsen af de initiativer, som skal tages i den anden fase. Med den umiddelbart forestående indførelse af euroen pr. 1. januar 2002 in mente er det ØSU's opfattelse, at man her og nu bør give førsteprioritet til åbningen af den finansielle servicesektor (f.eks. fjernsalg af finansielle tjenester, virksomheders bogføring, implementering af Lamfalussy-rapportens anbefalinger, således at erhvervs- og samfundslivets repræsentanter medinddrages i lovgivningsudvalgene om værdipapirer). Endvidere er ØSU enig i, at der under det aktuelle belgiske formandskab bør lægges pres på for at få vedtaget en række udestående afgørelser om offentlige indkøbs-, tjenesteydelses- og bygge- og anlægskontrakter, rammelovgivning på teleområdet, åbning af markedet for posttjenester, ophavsret i informationssamfundet, og momsordninger for tjenester, der leveres elektronisk.

6.2. Med hensyn til listen over nye initiativer, som Kommissionen agter at forelægge inden udgangen af 2001, kan ØSU kun gentage sin tidligere bemærkning om, at der for øjeblikket mangler en klar linje i de aktiviteter, som vedrører servicesektoren, og at det på den baggrund under alle omstændigheder er påkrævet at give højeste prioritet til foranstaltninger, som kan lette indførelsen af euroen, navnlig med hensyn til de nye initiativer om åbningen af den finansielle servicesektor, som kræves i handlingsplanen. På baggrund af Parlamentets nylige forkastelse af direktivforslaget om overtagelsestilbud forekommer det i øvrigt også presserende vigtigt at få udarbejdet en ny tekst, som har udsigt til at blive vedtaget hurtigt, og som sikrer fælles og klare retlige rammevilkår for den tiltagende omstrukturering af virksomheder i det indre marked. ØSU konstaterer med tilfredshed, at Kommissionen for nylig har bebudet oprettelsen af et gruppe af uafhængige eksperter, som skal overveje den aktuelle situation på det selskabsretlige område og navnlig bidrage til et nyt oplæg til EU-lovgivning om overtagelsestilbud. Under forudsætning af, at der skabes klarhed om de løsninger, som skal foreslås for den anden fase, tilslutter ØSU sig i øvrigt de andre initiativer, som Kommissionen bebuder igangsat inden udgangen af 2001, vedrørende kommercielle kommunikationer (markedsføring), lovregulerede erhverv (anerkendelse af kvalifikationer), finansielle tjenester og e-handel, varemærkeforfalskning og piratkopiering.

6.3. Med hensyn til de evalueringsrapporter, som Kommissionen bebuder for en række direktivers vedkommende, skal ØSU i ganske særlig grad fremhæve spørgsmålet om forhåndsinformation om tekniske standarder og forskrifter, som er en uomgængelig forudsætning for enhver styrkelse af harmoniseringen og regelforenklingen i det indre marked for tjenester. I øvrigt afventer afventer ØSU også med interesse de øvrige bebudede evalueringsrapporter om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester, ophavsrettigheder og radiospredning via kabel og satellit samt retlig beskyttelse af databaser.

6.4. Hvad angår de af Kommissionen bebudede ledsageforanstaltninger, skal ØSU først og fremmest understrege behovet for bedre statistiske oplysninger, navnlig af komparativ art, når man skal evaluere udviklingen og åbningen af tjenester i det indre marked. Bedre statistiske analyseredskaber forekommer at være en nøgelfaktor for tilvejebringelsen af et solidt grundlag for den nye strategi for det indre marked for tjenester. ØSU tilslutter sig også de øvrige ledsageforanstaltninger, Kommissionen bebuder, med hensyn til uddannelse af servicevirksomhederne i informations- og kommunikationsteknologi samt forbedring af innovationsprocessen inden for rammerne af det sjette rammeprogram for forskning og udvikling.

6.5. Endelig bebuder Kommissionen, at den vil gennemføre undersøgelser om hindringer for tjenester. Efter ØSU's mening vil rapporten herom ikke så meget markere afslutningen på den første fase som starten på den anden, hvorfor ØSU fremsætter mere udførlige kommentarer nedenfor. I øvrigt foreslås det, at der i forbindelse med forberedelsen af denne rapport etableres et samarbejde med ØSU's Observatorium for Det Indre Marked, som ligeledes via sine høringer og rundspørger — bl.a. i forbindelse med udarbejdelsen af denne udtalelse — samt via sin PRISM-database har indkredset en række af de hindringer for det indre marked for tjenester, som af de praktisk involverede økonomiske aktører opleves som særligt generende.

7. ØSU bemærkninger til de af Kommissionen foreslåede prioriterede tiltag for 2002

7.1. Indledningsvis skal ØSU opregne en række centrale principper, som aftegnede sig klart under den høring, der blev afholdt i forbindelse med denne udtalelse, og som bør ligge til grund for EU's nye strategi for endelig gennemførelse af det indre marked for tjenester:

7.1.1. Evaluering: en helt ajourført statusopgørelse over hindringer på basis af brancherundspørger og aktuelle statistiske oplysninger er uomgængelig nødvendigt som udgangspunkt for den nye strategi for det indre marked for tjenester.

7.1.2. Forebyggelse: forebyggelse af nye hindringer gennem skærpelse af kravet om forudgående information er et nøgleelement i den nye strategi.

7.1.3. Koordination: man bør finde den rigtige balance mellem de forskellige indfaldsvinkler, navnlig mellem gensidig anerkendelse, regelharmonisering og selvregulering i de berørte erhverv, således at man skaber samklang mellem virksomhedernes og forbrugernes interesser og samtidig tilgodeser de opgaver, som påhviler tjenesteydelser af almen interesse. Det nye horisontale instrument skal udgøre det solidt forankrede og samtidig fleksible omdrejningspunkt for en sådan koordinering.

7.1.4. Forenkling: man må for enhver pris undgå at gøre ydelsen af tjenester mere besværlig ved at indføre en for kompliceret EU-lovgivning eller ved ikke at tage reelt hensyn til aktørernes forventninger.

7.1.5. Forsigtighed: det er nødvendigt at operere med en tilpasningsperiode, når der er tale om hindringer, som samtidig opfylder en slusefunktion mellem nationale systemer, som udviser retlige og kulturelle forskelle.

7.1.6. Globalisering: det er nødvendigt at tage højde for de internationale rammevilkår og -krav, f.eks. e-handel, WTO.

7.1.7. Deltagelse: det er hensigtsmæssigt at inddrage samfunds- og erhvervslivets aktører i udformningen og implementeringen af reglerne ved at give plads for med- og selvregulering i tråd med de europæiske adfærdskodekser, som allerede er registreret i PRISM-databasen under ØSU's Observatorium for Det Indre Marked.

7.1.8. Overvågning: Kommissionen bør løbende udarbejde statusrapporter om de fremskridt, som generelt opnås under den nye ordning.

7.2. Med udgangspunkt i disse principper fremsætter ØSU følgende henstillinger, idet det samtidig understreges, at de hver især indgår i et overordnet, dynamisk, interaktivt og sammenhængende kompleks af tiltag, uden hvilket man efter ØSU's mening næppe vil kunne have held med at sætte skub i den endelige gennemførelse af det indre marked for tjenester.

7.3. ØSU støtter Kommissionens plan om ved afslutningen af den første fase og ved starten på den anden at udarbejde en systematisk oversigt over samtlige de barrierer og hindringer, som gør det umuligt for EU's virksomheder at tilbyde forbrugerne deres tjenester på tværs af landegrænserne. Kommissionen bør tilvejebringe de nødvendige midler til at fortage en så omfattende statusopgørelse som muligt over samtlige aktiviteter inden for servicesektoren, hvad enten de allerede er omfattet af EU-regler eller ej. I betragtning af omfanget af denne statusopgørelse forekommer den foreslåede tidsplan ikke realistisk.

7.4. ØSU bifalder ligeledes Kommissionens tanke om i 2002 at fremlægge en liste over hindringer, som kan fjernes ved direkte anvendelse af principperne i traktaten. Det forekommer således afgørende vigtigt med en klar bekræftelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og gensidig anerkendelse i det indre marked i traktatens ånd og på linje med Cassis de Dijon-dommen, således at man mere præcist angiver, med hvilken begrundelse medlemsstaterne kan opretholde visse hindringer, og på hvilke områder disse hindringer fortsat kan finde anvendelse i fraværet af EU-regler. Som nævnt ovenfor ser ØSU gerne, at der kommer en dialog i stand om fastlæggelsen af denne liste.

7.5. ØSU understreger også nødvendigheden af at skride mere resolut ind over for de overtrædelser, som har taget overhånd i medlemsstaterne i de seneste år, og som udgør en alvorlig trussel mod effektiviteten og samhørigheden i det indre marked. Kommissionen bør optræde mere beslutsomt og effektivt i sin rolle som traktatens vogter, navnlig ved at fremskynde behandlingen af sager om krænkelse af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret og ved at foretage en grundig undersøgelse af spørgsmålet om proportionaliteten i de nationale foranstaltninger, som ligger til grund for disse restriktioner. På et tidspunkt, hvor der kræves en ekstraordinær indsats af ansøgerlandene for at gennemføre hele den gældende EU-lovgivning, bør medlemsstaterne føle sig forpligtet til at sætte et eksempel.

7.6. ØSU understreger ligeledes nødvendigheden af at styrke og udbygge proceduren med forhåndsinformation om nationale lovforslag, som kan tænkes at skabe hindringer, til alle tjenesteydelsesaktiviteter. Vedtagelsen af et nyt direktiv som supplement til de eksisterende regler herom må efter ØSU's opfattelse udgøre en integrerende del af den nye strategi for det indre marked for tjenester, idet denne strategis troværdighed og effektivitet står og falder hermed.

7.7. Hvad angår de ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, som Kommissionen har til hensigt at forelægge i 2002 med henblik på fjernelse af ikke-lovgivningsmæssige forhindringer, skal ØSU understrege nødvendigheden af, at man som alternativ eller supplement til nye EU-regelsæt, hver gang det overhovedet er muligt, bestræber sig på at få samfunds- og erhvervskredsene i EU til at vedtage adfærdsregler. ØSU henviser i denne forbindelse til konklusionerne af sin høring den 3. maj 2001 om mulighederne for »medregulering« i det indre marked, hvoraf det fremgår, at der navnlig for tjenesteydelsernes vedkommende er enorme udviklingsmuligheder på dette område. I øvrigt tilslutter ØSU sig Kommissionens planer om at fremhjelpe alternative mekanismer til bilæggelse af tvister samt at iværksætte oplysningskampagner i tilknytning til det indre marked for tjenester.

7.8. ØSU bifalder Kommissionens plan om at fokusere harmoniseringen på bestemte væsentlige krav og noterer sig med interesse dens forslag om at iværksætte et instrument med horisontalt sigte til fjernelse af størstedelen af de resterende hindringer. ØSU er selv af den opfattelse, at uden en stærk politisk og juridisk forpligtelse fra Parlamentets og Rådets side om etablering af et ægte rum uden grænser for tjenester i EU med udgangspunkt i det sådant juridisk rammeinstrument og ved på dette grundlag at tilvejebringe en ny ansvarsfordeling mellem EU-institutionerne, medlemsstaterne og samfunds- og erhvervslivets interesseorganisationer, vil det ikke være muligt at sætte afgørende skub i harmoniseringen og den gensidige anerkendelse vedrørende det indre marked for tjenester.

7.8.1. ØSU er klar over, at det kan være svært at fastlægge et sådant instruments retsform:

7.8.1.1. Umiddelbart kan det forekomme vanskeligt at ville regulere hele problemstillingen omkring åbningen af markedet for tjenester i ét enkelt direktiv, selv et rammedirektiv, når man betænker, hvor komplicerede og hvor forskelligartede disse problemer er. Men hvis Kommissionen alligevel vælger denne løsning, bør der i et sådant direktiv udvises radikal nytænkning i forhold til de sædvanlige direktiver, navnlig hvad angår fleksibilitet i indholdet, inddragelse af samfunds- og erhvervslivets interessegrupper, decentral implementering og henvisning til andre, supplerende direktiver og retsinstrumenter.

7.8.1.2. Selv ville ØSU kunne anbefale en rammeresolution fra Parlamentet og Rådet, forudsat at det står helt klart, at en sådan resolution på ingen måde må sidestilles med en simpel henstilling, men at den på lige fod med et direktiv forpligter sine ophavsmænd på et nyt program og en ny handlingsplan, hvortil er knyttet en retligt bindende tidsplan.

7.8.1.3. Under alle omstændigheder bør man efter ØSU's opfattelse undgå, at indførelsen og den forventede virkning af et horisontalt retsinstrument påvirkes eller lige frem undermineres af en overflødig detaildiskussion om instrumentets retsform. Efter ØSU's mening er det i første række resultaterne, der tæller. Dog peger ØSU i det følgende på en række væsentlige krav til den nye ordning, som skal indføres med dette nye instrument.

7.8.2. Efter ØSU's opfattelse bør det nye instrument opfylde følgende betingelser:

7.8.2.1. instrumentet skal være horisontalt, dvs. dække alle aspekter af den frie udveksling af tjenesteydelser, uanset disses forskelligartethed;

7.8.2.2. det skal være politisk forpligtende og juridisk bindende, hvilket indebærer, at en henstilling ikke vil være tilstrækkelig;

7.8.2.3. det skal fastlægge en række centrale principper om betingelserne for markedsåbningen, der kan tjene som referencepunkt for heraf udledte, supplerende instrumenter;

7.8.2.4. det skal have en generel tilgang, men samtidig anvendes fleksibelt og tilsikre en optimal koordination mellem de forskellige indbyrdes supplerende indfaldsvinkler (harmonisering, gensidig anerkendelse) og de forskellige aktører (EU-lovgiver, forordningskomiteer, samfunds- og erhvervslivets interesseorganisationer på EU-plan).

7.8.3. Det nye horisontale instrument skal således:

7.8.3.1. kunne bruges til at takle de resterende hindringer, hvilket først og fremmest skal ske med udgangspunkt i en global indfaldsvinkel, således at man fjerner de hindringer, som virksomhederne løber ind i på de forskellige etaper af leveringen af tjenester, i stedet for at opsplitte foranstaltningerne i alt for mange enkeltområder;

7.8.3.2. angive præcist, under hvilke omstændigheder medlemsstaterne eventuelt kan forsvare at opretholde specifikke nationale regler;

7.8.3.3. fremme en mere effektiv anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse af national lovgivning, så man undgår unødigt regulering på EU-plan, men samtidig har garanti for, at det europæiske rum uden grænser er lige så let tilgængeligt som et nationalt marked;

7.8.3.4. suppleres med et begrænset antal målrettede direktiver på de vigtigste serviceområder (f.eks. finansielle tjenester, personlige tjenester, kollektive tjenester osv.), som skal baseres på metoder, der allerede har vist deres værdi i forbindelse med åbningen af det indre marked for varer, og samtidig nøjes med at fastsætte væsentlige krav;

7.8.3.5. som permanent instrument forsøge at foregribe

nye lovgivningsbehov, gøre liberaliserings-/integrationsprocessen mere fleksibel og slå bro over kløfterne mellem sektorer og brancher.

7.8.4. ØSU anbefaler, at man overlader udmøntningen af de væsentlige krav i rammeinstrumentet og de forskellige direktiver til blandede lovgivningsudvalg (med SLIM-udvalgene som forbillede), som skal bestå af repræsentanter for de nationale forvaltninger samt repræsentanter for tjenesteydere og repræsentanter for tjenestebrugere. Med denne decentraliserede tilgang skulle EU-lovgiverens og Europa-Kommissionens opgave frem for alt bestå i at overvåge gennemførelsen af de regler, som fastsættes af de blandede udvalg, og om nødvendigt at give dem et officielt stempel.

7.8.5. Det nye instrument skal ligeledes anerkende og understøtte selv- og medregulerings tiltag fra de berørte brancheorganisationers side som supplement til direktiverne og de regler, som fastsættes af de blandede udvalg, dog således, at de lovgivende instanser og Europa-Kommissionen skal holde øje med virkningerne og gennemførelsen af disse tiltag. ØSU understreger, at samfunds- og erhvervslivets aktører kan komme til at spille en vigtig rolle for den fremtidige udformning af det indre marked for tjenester, såfremt de påtager sig et sådant selvreguleringsansvar. Dette forudsætter en ny form for partnerskab med EU-lovgiveren. ØSU ser gerne et sådant partnerskab komme i stand, da det efter ØSU's mening rummer nøglen til succes for »den nye metode« til endelig gennemførelse af det indre marked for tjenester.

7.8.6. Kommissionen skal aflægge rapport om implementeringen af rammeinstrumentet, af ledsagedirektiverne, af de blandede lovgivningsudvalgs gennemførelsesforanstaltninger og af interesseorganisationernes selvregulerings tiltag; i disse rapporter skal der gøres status over arbejdet, lige som de nye prioriterede mål for det indre marked for tjenester skal ajourføres.

7.8.7. Implementeringen af dette nye instrument skulle gøre det muligt at få sat kraftigt og vedholdende skub i gennemførelsen af det indre marked for tjenester inden udløbet af Kommissionens og Parlamentets nuværende mandatperiode, og før de første nye medlemsstater tiltræder EU.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Et program til beskyttelse af børn på Internettet«

(2002/C 48/06)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 28. februar 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Et program for beskyttelse af børn på Internettet«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Ann Davison til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling den 28.-29. november 2001, mødet den 28. november, følgende udtalelse med 112 stemmer for og 3 stemmer hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg har afgivet en række udtalelser, der behandler behovet for beskyttelse af børn på Internettet. Siden den første udtalelse herom i 1997 med Jocelyn Barrow som ordfører er brugen af Internettet i mange lande i Europa vokset kolossalt, og der er nu ca. 100 millioner personer tilsluttet nettet⁽¹⁾. Samtidig med, at der er oplagte fordele ved Internettet, øges også risikoen for at blive udsat for skadeligt indhold. Ud over den ulovlige brug af Internettet til distribution af børnepornografi begynder Europa nu, ligesom USA, at opleve tilfælde både af bortførelse og bortførelsesforsøg gennemført af pædofile, der bruger Internettet til deres formål.

1.2. ØSU opfordrer alle aktører, regeringer, internetindustrien, uddannelsesmyndighederne, indholdsleverandørerne, forældreforeninger og brugergrupper, der samarbejder med forældre, til at yde den betydelige indsats, der er nødvendig for effektivt at beskytte børn og tilbyde dem et rigt udvalg af positive websteder. ØSU ønsker med sit initiativ til beskyttelse af børn på Internettet at supplere og styrke EU's handlingsplan for Internettet og fremhæve dens betydning over for de erhvervs- og interessegrupper, det repræsenterer.

1.3. Børn har stor gavn af Internettet, både hvad angår kommunikation, underholdning, uddannelse og information. Efterhånden som Internettet udvides i Europa, begynder de problemer, man har oplevet i USA, også at vise sig over alt i EU. Pædofile har udgivet sig for at være børn under dække af Internettets anonymitet og har været i stand til at arrangere personlige møder, som adskillige gange er endt med voldtægt. Pædofile bruger ofte chat rooms som deres medium. Anført af Sverige har der for nylig været ført retssager i forskellige dele af Europa mod medlemmer af pornografiringe. Disse retssager har sat fokus på de nye muligheder for misbrug på nettet.

Ifølge politirapporter misbruges tusindvis af børn i forbindelse med fotografier og videofilm, der kan ses på nettet. Ud over denne kriminelle aktivitet viser undersøgelser blandt børn, at de har nem adgang til skadeligt indhold — faktisk er nogle få minutters tilfældig surfing tilstrækkeligt⁽²⁾.

1.4. Pornografi: Det skønnes, at 30 % af alle besøg på websteder og 50 000-60 000 websteder har at gøre med pornografi. De, der distribuerer blød pornografi, ønsker ofte ikke at rette det mod børn — faktisk er børn ikke gode kunder, da de ikke kan betale. Der er imidlertid særdeles nem adgang til denne type indhold.

1.4.1. Adgangen til nogle pornografiske websteder koster ekstra, og webstederne er kun forsynet med simple advarsler, som børn næppe vil reagere på. I nogle lande, men ikke i alle, advarer telefonselskaberne abonnenterne mod store regninger. Selv i disse tilfælde kan regningerne allerede være nået op på over EUR 200.

1.5. Hasardspil: Der er ikke større tegn på regulering af hasardspil på Internettet, men i nogle lande, f.eks. Frankrig, er der forbud mod at spille om penge på Internettet. Mange websteder har ingen aldersbegrænsning og giver mulighed for at spille for sjov eller om penge. Når en surfer først én gang har besøgt et websted for hasardspil, vil der komme bannerreklamer for lignende websteder frem på skærmen. Undersøgelser i Grækenland har vist eksempler på, at børn anvender forældrenes kreditkort til hasardspil, mens østrigske og britiske undersøgelser har afsløret, at børn selv betragter hasardspil på Internettet som et stort problem⁽³⁾.

⁽¹⁾ NUA Internet Surveys (<http://www.nua.ie>).

⁽²⁾ I juli 1999 fortalte 1 ud af 5 børn, at de stødt på ubehagelige oplysninger, men ikke fortalte nogen om det, fordi de var bange for at miste deres adgang til Internettet.

⁽³⁾ Undersøgelser gennemført af European Research into Consumer Affairs, E.KAT.O, Grækenland, og LAK, Østrig, inden for rammerne af EU's handlingsplan for Internettet (jf. bilag 3).

1.6. Vold: To autoritative rapporter i USA har behandlet 1.000 undersøgelser over en 30-års-periode og konkluderet, at vold i medierne har en uheldig indvirkning på børn, som giver sig udtryk i øget aggressivitet, forhærdning og frygtssomhed. Ifølge rapporterne når størstedelen af disse undersøgelser frem til samme konklusion, nemlig at vold i medierne fører til vold i den virkelige verden ⁽¹⁾. Hvad angår racisme og fremmedhad henvises til udtalelsen om computerrelateret kriminalitet ⁽²⁾.

1.6.1. Alligevel kan børn via Internettet skaffe sig adgang til voldelige computerspil uden forældrenes vidende. Et websted viser fotos af virkelige ofre for mord og selvmord. Finske domstole har kendt dette fuldt lovligt. Et websted for hvidt overherredømme har en webside for børn, og et websted for foldboldhooligans arrangerer muligheder for slagsmål.

1.7. At der på Internettet foregår salg fremme af tobak og alkohol over for børn, er også et problem.

2. ØSU's tidligere udtalelser

2.1. ØSU går ind for så bred en internetadgang som mulig og støtter undervisning i brug af Internettet. I sin udtalelse af 24. januar 2001 om eEurope: et informationssamfund for alle ⁽³⁾ konkluderede ØSU, at det »ikke skal være muligt at finde en EU-borger (uanset uddannelsesniveau) eller en virksomhed (uanset størrelse), som vil kunne påstå ikke at have fået muligheden for at erhverve de færdigheder, som informationssamfundet kræver«. ØSU opfordrede til, at det nye medium indgår i moderniseringen af skolerne, og at der ydes bistand til regioner med et udviklings efterslæb på dette område.

2.2. ØSU mener, at reguleringen af Internettet bør være selektiv, afpasset og ikke-diskriminerende og indebære mindst mulig krænkelse af privatlivets fred og ytringsfriheden. Der er dog behov for en vis regulering for at beskytte mindreårige, kvinder og etniske minoriteter, men også af praktiske hensyn,

eftersom skadeligt og ulovligt indhold ifølge en række undersøgelser afholder forbrugere fra at bruge Internettet. I sin udtalelse af 1998 ⁽⁴⁾ om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med audiovisuelle tjenester og informationstjenester, udtrykte ØSU bekymring for, at »manglende beskyttelse af mindreårige mod ulovligt og skadeligt indhold« vil afholde folk fra at bruge Internettet ⁽⁵⁾.

2.3. I sin udtalelse fra 1997 om grønbogen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med audiovisuelle tjenester og informationstjenester ⁽⁶⁾, foreslog ØSU, at »der på EU-plan oprettes en form for selvregulerende organ, som styres/overvåges af et internationalt organ. Dette selvregulerende selvstændige organ bør tage sig af klager over ulovligt og/eller skadeligt indhold samt opspore lovovertrædere. Herudover bør det være forpligtet til at kræve omstridt indhold fjernet og indlede retssag mod lovovertrædere, hvis disse ikke vil samarbejde«.

2.4. I 1998 opfordrede ØSU til:

- brug af klassificerings- og filtreringssoftware,
- uddannelses- og bevidstgørelsesinitiativer,
- en europæisk (eller bredere internationalt anerkendt) ramme for adfærdskodekser, retningslinjer og græsrodsinitiativer såsom hotlines og udpegelse af personer med ansvar for beskyttelse af unge.

2.5. Efter disse udtalelser vedtog EU en handlingsplan for en mere sikker anvendelse af Internettet, som afspejlede ovennævnte idéer. Ikke desto mindre fremhævede ØSU for nylig i sin udtalelse om principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder ⁽⁷⁾, at det bliver vanskeligere at beskytte mindreårige, og at man derfor bør fastlægge en mere striks holdning til standarder og mekanismer, f.eks.:

- 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;

⁽¹⁾ American Academy of Pediatrics, American Psychiatric Association, American Psychological Association, American Medical Association and American Academy of Child and Adolescent Psychiatry, Joint Statement on the Impact of Entertainment Violence on Children, Congressional Public Health Summit, 26. juli 2000 og Children, Violence and the Media; A Report for Parents and Policy Makers; Senate Committee on the Judiciary; Senator Orrin G. Hatch; Utah; Chairman; Committee on the Judiciary Prepared by Majority Staff Senate Committee on the Judiciary 14. september 1999.

⁽²⁾ ØSU's udtalelse CES 1115/2001.

⁽³⁾ EFT C 123 af 25.4.2001, s. 36.

⁽⁴⁾ EFT C 214 af 10.7.1998, s. 25.

⁽⁵⁾ En britisk undersøgelse har vist, at 70 % af forældre er »forfærdede« ved tanken om, at deres børn kigger på upassende indhold på Internettet, NOP juli 2000.

⁽⁶⁾ EFT C 287 af 22.9.1997, s. 11.

⁽⁷⁾ EFT C 116 af 20.4.2001, s. 30.

- information om børns værdighed/den menneskelige værdighed og beskyttelsessystemer og vurderingskriterier bør være tilgængelige på internetsider, i brochurer og på musemåtter på salgsstederne;
- obligatorisk vurdering af programmers/indholds egnethed for børn og unge;
- brug af domænenavne for at udvide filmvurderingssystemet til Internettet;
- indbydende programtilrettelæggelse af høj kvalitet (f.eks. den tyske »Kinder Kanal«) peger i en positiv og fremadskende retning.

2.6. I sin udtalelse om bekæmpelse af computerrelateret kriminalitet ⁽¹⁾ argumenterede ØSU imod anonymitet på Internettet og opfordrede til oprettelse af et internationalt styringsorgan med bred deltagelse af de forskellige landes offentlige myndigheder.

3. EU's handlingsplan for en mere sikker anvendelse af Internettet ⁽²⁾

3.1. Den 25. januar 1999 vedtog Kommissionen, delvis som reaktion på ØSU's arbejde, en flerårig EF-handlingsplan til fremme af en mere sikker anvendelse af Internettet ved bekæmpelse af ulovligt og skadeligt indhold på globale net.

3.2. Handlingsplanen opererer med fire aktionslinjer:

- At skabe sikrere rammer
 - At etablere et europæisk net af hotlines, hvortil forbrugerne kan rapportere, hvis de har mistanke om børnepornografi på nettet ⁽³⁾.
 - At tilskynde til selvregulering og adfærdskodekser.
- At udvikle filtrerings- og klassificeringssystemer
 - At demonstrere fordelene ved filtrerings- og klassificeringssystemer, herunder ICRA

- At fremme internationale aftaler om klassificeringssystemer
- At tilskynde til oplysningsaktiviteter
 - At bane vej for oplysningsaktiviteter
 - At tilskynde til iværksættelse af omfattende oplysningsaktiviteter
- At sørge for støtteforanstaltninger
 - At vurdere juridiske spørgsmål
 - At sørge for koordinering med lignende internationale initiativer
 - At evaluere virkningerne af fællesskabsforanstaltninger

3.3. Denne brede strategi støttes af resultaterne af en omfattende undersøgelse, akademiske eksperter har foretaget for Bertelsmann Foundation.

Handlingsplanen for Internettet har allerede haft en virkning. Dens hotlines har f.eks. bidraget til at optrevle en pædofilring. Hotlines, som surfere tilskyndes til at bruge til anmeldelse af børnepornografi, eller lignende systemer er nu tilgængelige i alle medlemsstater undtagen Grækenland og Portugal.

3.4. Bevidstgørelseskampagner sponsoreret af handlingsplanen for Internettet, der skal instruere børn og voksne i en mere sikker brug af nettet, f.eks. ved hjælp af vedlagte rådgivning for voksne og børn, der skal bidrage til at advare børn mod at mødes med »fremmede« på Internettet. Forbrugere har fået gratis adgang til filtrerings- og klassificeringsmekanismer baseret på ICRA-modellen (Internet Content Rating Association).

3.5. Planen har givet anledning til en række forskellige klassificeringssystemer. ICRA bygger på, at hjemmesideredaktører selv regulerer deres websted ud fra kriterier som f.eks. indhold af sex, nøgenhed, hasardspil. Kriterierne er baseret på den internationale PICS-standard (Platform for Internet Content Selection).

3.6. Når forbrugerne installerer systemet i deres egne computere, bestemmer de selv, hvilken type websted de ønsker at undgå. Browseren eller lignende software læser derefter mærkningen og lukker adgangen til de pågældende websteder, medmindre der indtastes et password. Leverandører af operativsystemer og programmer for tilkobling til Internettet skal i høj grad tilskyndes til at udvikle og integrere kontekstbestemte og mere avancerede filtreringssystemer i deres programmer — filtreringssystemer, der ikke uretmæssigt blokerer adgangen til nogle videnskabelige websteder eller til leksika, der f.eks. omhandler biologi eller seksualundervisning.

⁽¹⁾ EFT C 311 af 7.11.2001.

⁽²⁾ <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

⁽³⁾ Anmeldelser kan foretages til melding@stopline.at i Østrig, gpj@gpj.be i Belgien, redbarnet@redbarnet.dk i Danmark, contact@afa-france.com i Frankrig, hotline@jugendschutz.net eller hotline@fsm.de i Tyskland, report@hotline.ie i Irland, crimino@unige.it i Italien, meldpunt@meldpunt.org i Holland, acpi@eresmas.net i Spanien, rb-hotline@telia.com eller minor@press.rb.se i Sverige og report@iwf.org.uk i Storbritannien. Portugal har et websted www.pgr.pt/english/index.htm til dette formål.

3.7. Der kan også anvendes andre systemer. Forbrugeren kan købe en software- eller ISP-pakke, som har kategoriseret websteder for dem eller anvender »trigger«-ord eller -billeder, der igangsætter en dynamisk indholdsanalyse af webstedet. Der findes software, der kan registrere aktiviteter, herunder samtaler i chat rooms, og kan kontrollere børns e-mail-lister og forhindre afsendelse af visse oplysninger såsom kreditkortnumre.

3.8. Fordelen ved ICRA-systemet er, at handlingsplanen for Internettet giver forbrugeren gratis adgang til det, og at det allerede er installeret i de vigtigste browsere.

3.9. Ingen af disse programmer kan forhindre, at materiale i det hele taget kommer ud på Internettet. De giver blot den enkelte mulighed for at vælge, hvad der må og ikke må komme frem på hans skærm eller på hans børns skærm.

4. ØSU's forslag til et program for beskyttelse af børn på Internettet

4.1. Den næsten globalt anerkendte FN-konvention om barnets rettigheder⁽¹⁾ nævner behovet for at »tilskynde til udvikling af passende retningslinjer for beskyttelse af barnet mod oplysninger og materiale, der skader dets velfærd.«

4.2. Ulovlige aktiviteter

4.2.1. Det tager for lang tid at drage producenter af børnepornografi til ansvar. Politiet er kun i stand til at spore et meget lille antal af de tusinder af børn, som der vises billeder af i forbindelse med misbrug på nettet. Politiet må have tilstrækkeligt mandskab, og deres uddannelse må omfatte Internetforbrydelser. Det er endvidere nødvendigt med et effektivt internationalt politisamarbejde. Både Europol og Interpol må styrkes. Det er nødvendigt med fast etablerede hotlines i alle medlemsstater, og de bør råde over et reklamebudget, der står i forhold til den vigtige rolle, de udfylder. Det specialiserede politi skal være i besiddelse af den seneste og mest hensigtsmæssige hardware og software, så det har de bedst mulige betingelser i sit opklaringsarbejde.

4.2.2. Balancen mellem hensynet til privatlivets fred (f.eks. den enkeltes ret til at begrænse brugen af finansielle oplysninger vedrørende sin egen person) og hensynet til sporbarhed vil sandsynligvis blive forskudt efter angrebene på USA med

henblik på at forbedre politiets (behørigt autoriserede) adgang til potentielt mistænkeligt materiale på Internettet. Indholdsleverandører bør registrere kundernes fysiske adresser, og det bør overvejes at genindføre registrering af opkald på Internettet.

4.2.3. Den gældende lovgivning bør præciseres og moderniseres for at tage højde for forbrydelser, der f.eks. består i at lokke eller narre børn til et møde. I den forbindelse bifalder ØSU oprettelsen af et EU-forum til bekæmpelse af computerrelateret kriminalitet og foreslår, at der oprettes et lignende forum eller en taskforce, der skal undersøge de vigtigste problemer i forbindelse med børn og Internettet (herunder skadeligt indhold) og fremsætte forslag til, hvordan løsningen af problemerne kan integreres med bekæmpelsen af den computerrelaterede kriminalitet.

4.2.4. Internettet kan ikke være et område, der ikke er underlagt retsregler. Strafferetlige anklager og sanktioner skal være specifikke og fastsættelsen heraf være genstand for en fælles accept på europæisk og, så vidt muligt, på internationalt niveau. Dette uerstættelige værktøj til kommunikation mellem personer og kulturer, til teoretisk og praktisk uddannelse, fritidsaktiviteter og handel skal fortsat udgøre et område for menings- og ytringsfrihed, frihed inden for handel og industri og et område, hvor fortroligheden bevares, hvad angår korrespondance og privatliv. Alle foranstaltninger, der sigter mod at begrænse de grundlæggende friheder skal afpasses strengt og tage hensyn til samfundets væsentligste interesser, såsom forfølgelse og pågribelse af fysiske og juridiske personer, der har begået kriminelle handlinger.

4.3. Bevidstgørelse

4.3.1. En del af løsningen går ud på, at forældre bevidstgøres om det, deres børn har adgang til på Internettet, og fastlægger fornuftige regler. Forældrene har hovedansvaret for deres børn. Situationen er imidlertid højst usædvanlig, idet børn ved så meget mere om Internettet end deres forældre (og endog ved mere end deres lærere), og da de praktiske virkninger af denne viden er så vidtrækkende. Derfor må bevidstgørelsen af forældre og lærere tages meget alvorligt. Indholdsleverandørerne må også være klare over, at børn generelt er alene, når de bruger nettet. Leverandørerne må indse det ansvar, dette indebærer for dem.

4.3.2. Bevidstgørelsesaspektet i handlingsplanen for Internettet er meget vigtigt, og EU bør tage det med i sin strategi for livslang læring, herunder eEurope og eLearning. Medlemsstaterne må udveksle god praksis på området. Som led i et pilotprojekt i Portugal aflægger minibusser forsynet med computere f.eks. besøg på skoler, så børn kan undervise deres forældre i brugen af Internettet.

(1) Deltagerstaterne anerkender barnets ret til beskyttelse mod økonomisk udnyttelse og mod at skulle udføre arbejde, som kan være farligt, gribe ind i barnets uddannelse, eller skade barnets sundhed eller dets fysiske, psykiske, åndelige, moralske eller sociale udvikling. FN's »Konvention om Barnets Rettigheder«, 1989, art. 32, stk. 1.

4.3.3. Virksomheder og fagforeninger samt lærer-, forbruger- og familieforeninger kan også være med til at undervise børn og forældre. ØSU opfordrer forældre og børnepassere til i nærheden af hjemmets computere at opslå regler (i stil med de regler, der foreslås i bilaget). Endvidere bør Internetserviceleverandører (ISP'er) vise sådanne regler tydeligt på deres hjemmesider, musemåtter etc. Da der har været tilfælde af, at pædofile lusker omkring på Internettet, er det overordentlig vigtigt, at børn lærer ikke at aftale et møde med nogen, de første gang møder på Internettet, medmindre forældrene er indstillede på at tage med, og mødet foregår på et offentligt sted.

4.4. Skadeligt indhold

4.4.1. Da adgangen til pornografi nu er langt lettere, selv for en seksårig, er det så meget des vigtigere at definere, hvad man forstår ved skadeligt indhold, og yde beskyttelse mod det ⁽¹⁾.

4.4.2. Internetindhold udgør en særlig fare for andre, hvis det opfordrer til vold, racehad eller had mod det modsatte køn. Websteder for racemæssigt overherredømme har særlige sider for børn, og der er anmeldt tilfælde af vejledning i bombefremstilling og selvmord. ØSU foreslår, at definitionen af ulovligt indhold udvides. Frankrig har for eksempel forbudt racistiske websteder. I sin udtalelse om computerrelateret kriminalitet opfordrede ØSU til en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og sanktioner i forbindelse med bekæmpelse af sekter, racistisk tankegang, kønsbaseret diskrimination samt pornografi og vold i almindelighed.

4.4.3. Det vanskelige består i at håndhæve forbuddene over for websteder (især anonyme), der er oprettet på den anden side af jordkloden. Det franske forbud anfægtes ved de amerikanske domstole. Der er behov for en konvention eller en international aftale, der går ud på, at lovgivningen i brugerens hjemland skal være gældende. ØSU hilser Europa-rådets indsats på dette område velkommen.

4.4.4. Hvad angår skadeligt indhold, der ikke er ulovligt, støtter ØSU en procedure for underretning og inddragelse kombineret med mere effektiv brug af mærknings- og filtreringssystemer. I stil med nogle landes klageprocedurer for anstødelige reklamer bør klager kunne indgives til et normgivende organ, som i givet fald kan bede ISP-tjenesterne og søgemaskinerne om at spærre adgangen til det pågældende indhold.

4.4.5. ØSU er skuffet over, at så lille en procentdel af Internettets indhold er forsynet med mærkning. Den frivillige indsats har vist sig at være utilstrækkelig, og regeringerne må nu gribe ind med både gulerod og stok for at sikre en hurtig udvidelse af klassificeringssystemerne.

4.4.6. EU bør yde en vedvarende og åben indsats for, at alle indholdsleverandører mærker deres materiale og som et mindstekrav tager udgangspunkt i ICRA-standarden. Leverandører, der nægter at gøre det, bør fryses ud af markedet, da de ikke vil blive opfanget af filtreringssystemerne. Alle computere, der sælges til privatforbrug, bør fra fabrikens side være forsynet med børnebeskyttelsessoftware med en default-indstilling på et højt sikkerhedsniveau, som forbrugeren efterfølgende kan reducere eller afinstallere. Computerne bør ledsages af letforståeligt materiale, der forklarer grundprincipperne ved netsikkerhed, filtrering og klassificering. Indehavere af ældre computere bør tilbydes en billig og nem mulighed for at installere sådanne systemer. Medlemmer af nettillidsordninger bør automatisk afkræves en klassificering af deres websteder.

4.4.7. Uanset forholdene i den moderne familie bør forældrene, når det er muligt, have opsyn med deres børn, når de surfer på nettet. Der er navnlig behov for hjælp til at forstå de tekniske muligheder for at beskytte børn mod skadeligt indhold og mod internetluskere. Disse muligheder omfatter walled gardens (»indhegnede haver« — positivlister over de websteder, børn kan besøge), negativlister, der skal hindre adgang til de værste syndere, og klassificeringssystemer, der giver forældre mulighed for at indsætte egne præferencer. Forskellige undersøgelser viser de aktuelle systemers begrænsninger, og der må gøres mere for at gøre dem effektive og enkle at bruge.

4.4.8. Det er også i høj grad nødvendigt, at internetjenesteforholdere (ISP'er) støtter forældre samt beskytter børn, hvis forældre ikke kan eller vil sørge for beskyttelse. Alle ISP'er, bortset fra dem, der har specialiseret sig i tjenester for voksne, bør reklamere for børnevenlige søgemaskiner og symbolområder specielt for børn. Denne gode praksis bør udbredes. I den nye digitale tidsalder må vi opretholde EU's tradition for offentlig transmissionsvirksomhed.

4.5. Overtakserede linjer

Voldelige spil og voldspræget materiale bør kun gøres tilgængeligt som svar på en bestilling, der påviseligt er givet af en voksen. Downloading fra overtakserede linjer bør undgås, medmindre den bekræftes med en voksens underskrift. Hvad angår kravene om voksnes bekræftelse af Internetkøb må der bygges på erfaringerne fra USA. Televirksomhederne bør som i Frankrig advare deres abonnenter pr. brev eller telefon, så snart der på deres konto forekommer faktureringer på usædvanlige beløb.

⁽¹⁾ <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

4.6. Chat rooms

4.6.1. Internetudbydere, der giver børn adgang til deres net og til chat rooms eller andre chat-muligheder, bør også levere og fremme forekomsten af harmløs chat, der er styret og specifikt rettet mod børn. Chatsikkerhedsoplysninger bør tydeligt vises tæt på eller inden for chatområder, og der bør være mekanismer til registrering og anmeldelse af mistænkelig adfærd over for børn, så der meget hurtigt kan skrives ind. I lighed med andre voksne, der har opsyn med børn, skal chatroomlederne være i besiddelse af licens.

4.6.2. De nuværende ISP-procedurer bør revideres, så de, hvor det er muligt, også omfatter optagelse og lagring af chatroomsamtaler. Telefontjenester har allerede indført en sådan praksis i forbindelse med opkald til særnumre, hvor optagelsen forbindes med den identitet, deltagerne har opgivet. Udgifterne kan holdes nede ved at bruge komprimeret software, som øger lagringskapaciteten.

4.7. Salgsfremme og reklame

EU bør sikre, at salgsfremme på nettet ikke udnytter børns impulsive natur og manglende erfaring. Endvidere bør regler

om begrænsninger af reklamer for tobak og alkohol håndhæves effektivt på nettet.

5. Konklusioner

5.1. ØSU understreger de fordele, Internettet indebærer for børn, og behovet for at overføre traditionen for offentlig transmissionsvirksomhed til de nye medier med henblik på at skabe en mangfoldighed af godt materiale for børn. Samtidig må den udbredte forekomst af skadeligt indhold bekæmpes med fornyet kraft.

5.2. ØSU er betænkelig ved, at politiet stadig ikke er i stand til at opspore størstedelen af de børn, der har været misbrugt til børnepornografi på nettet. Det bifalder Kommissionens planer om at styrke samarbejdet på dette felt. Der må navnlig ydes en indsats for at styrke Europol og Interpol.

5.3. ØSU støtter handlingsplanen for en mere sikker anvendelse af Internettet og ser den gerne styrket med øgede ressourcer. Planen må imidlertid bakkes op via lovgivning og i nogle tilfælde via oprettelse af nye institutioner samt ved en energisk indsats fra regeringer, internetudbydere og erhvervs- og interesseorganisationer. ØSU accepterer ikke, at normale regler ikke også skal gælde for de nye medier.

Bruxelles, den 28. november 2001.

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 om Net- og Informationssikkerhed: Forslag til en europæisk strategi«

(2002/C 48/07)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 7. juni 2001 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 Daniel Retureau til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28. og 29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 113 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Udviklingen af interne netværk i virksomheder, offentlige forvaltninger og andre organer samt nævnte instansers og privatpersoners opkobling til Internettet fortsætter med eksplosionsagtig fart. Mætningspunktet ville være nået, hvis ikke det havde været for den nært forestående udvikling inden for internetadresser⁽¹⁾ og den igangværende etablering af et nyt system for tildeling af topdomænenavne.

1.2. Samfundet, økonomien, den offentlige forvaltning, den nationale, civile og militære sikkerhed er blevet stadig mere afhængig af, at netværkene og deres sammenkoblinger fungerer godt og pålideligt, af båndbredden, af de indeholdte oplysningers integritet og i visse tilfælde af dataenes fortrolighed og muligheden for præcist at identificere de involverede personer.

1.3. Sikkerheden omkring netværk og kommunikation er blevet et strategisk spørgsmål af allerstørste betydning, som nødvendiggør en koordineret og sammenhængende politik i EU-landene og på globalt plan.

1.4. Kommissionen foretager i sin meddelelse en meget grundig og efter ØSU's opfattelse velunderbygget problem- og situationsanalyse, som ledsages af konkrete handlingsforslag.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionens meddelelse tager sigte på at fastlægge en fælles tilgang til spørgsmål om netsikkerhed og dataoverførsel i EU. Det drejer sig om at sikre et ensartet sikkerhedsniveau

i medlemslandene, interoperabilitet mellem de forskellige systemer, de nødvendige offentlige sikkerhedstiltag på Internettet og medlemsstaternes regulerende funktion.

2.2. Man skal garantere et vist minimum af sikkerhed i forbindelse med selve netværket, privatpersoners opkoblinger til Internettet samt netværks indbyrdes sammenkobling, og man skal udvikle en sikkerhedskultur for at gøre alle bevidste om de problemer og løsningsmuligheder, der findes.

2.3. Det svageste led i kæden er afgørende for sikkerheden i det samlede system, og kravene til beskyttelsen stiger i takt med fremkomsten af højhastighedsforbindelser (ADSL, kabel) og permanente internettilslutninger, herunder for privatpersoner. Inden for elektronisk handel er det nødvendigt at beskytte persondata og forbrugernes betalingsdata, og i takt med udviklingen af e-forvaltning øges behovet for at beskytte borgernes personlige data.

2.4. En tilstrækkeligt harmoniseret strafferamme er ligeledes nødvendig, så uautoriseret indtrængen, misbrug af data og informationer, hackers overtagelse af kontrollen med nettet eller forsætlig virusspredning defineres og sanktioneres på ensartet måde i medlemslandene.

2.5. Kommissionen foreslår, at man opretter et europæisk varslings- og informationssystem, og understreger, at der er behov for uddannelse og oplysning i virksomheder og for private brugere. Dette er faktisk et centralt element i meddelelsen.

⁽¹⁾ IPv6-norm, der giver mulighed for 6 000 milliarder IP-adresser.

2.6. Et andet centralt element i meddelelsen er spørgsmålet om beskyttelse af privatlivets fred og personoplysningers fortrolighed for alle borgere og forbrugere.

3. ØSU's bemærkninger

3.1. Generelle bemærkninger

3.1.1. ØSU kan fuldt ud tilslutte sig analyserne og argumenterne for en EU-politik for net- og informationssikkerhed. Det mener, at de foreslåede tiltag generelt er relevante, men ønsker dog at fremsætte enkelte specifikke bemærkninger og forslag.

3.1.2. Da Internettet blev udviklet, sigtede det ikke mod elektronisk handel, kontrakter, salg af ophavsretligt beskyttede produkter (musik, billeder og film) eller kapitaloverførsler og andre økonomiske transaktioner, som kræver særlige sikkerhedsforanstaltninger. Internettet blev oprindeligt anvendt i militærregi, hvor det var tilstrækkeligt med kryptering med lange koder, og i universitetsregi, hvor forskningsresultater eller videnskabelige databaser kunne publiceres uden kryptering. Af hensyn til den nationale sikkerhed var der i en række lande, for det meste tredjelande, frem til år 2000 forbud mod, at privatpersoner anvendte »stærk« kryptering, ligesom det var forbudt at eksportere visse programmer. Kommissionen har heldigvis givet impulser til udvikling og markedsføring af sikkerhedsværktøjer, som er uundværlige for virksomheder og forvaltninger i forbindelse med online-overførsel af fortrolige data.

3.1.3. Udviklingen gik derefter i retning af en næsten »anarkistisk« anvendelse af Internettet, spændende fra handelsmæssige, finansielle, teknologiske og industrielle anvendelser over spil til pornografiske websteder. Sidstnævnte er kilde til betydelige indtægter og har sammen med online-spil medført væsentlige teknologiske fremskridt, især inden for billedkvalitet, højhastighedssystemer og sikre (anonyme som ikke-anonyme) betalingssystemer.

3.1.4. Alle disse måder at anvende Internettet på eksisterer fortsat side om side, og andre anvendelsesmuligheder dukker op. De forskellige netværk og Internettet er imidlertid blevet stadig mere afgørende for, at samfundet og erhvervslivet kan fungere, og bidrager væsentligt til den sociale udvikling og den nationale sikkerhed. Det stiller krav om et sikkerhedsniveau, der er afpasset efter arten af overførte data og udførte operationer, som sikrer privatlivets fred, og som rækker

ved selve Internettets fundament, nemlig fri udbredelse af informationer og åben udveksling af data, idéer, videnskabelige resultater osv.

3.1.5. For ØSU er det vigtigt at sikre, at de vedtagne sikkerhedsforanstaltninger og omkostningerne ved dem er afpasset efter arten og omfanget af de data og operationer, der skal beskyttes, og de bruger kategorier, der er tale om.

3.1.6. ØSU er generelt enig i Kommissionens analyse af potentielle risici og løsningsforslag. ØSU deler også det synspunkt, at sikkerhed er en dynamisk faktor, som løbende skal tilpasses og justeres efter udviklingen inden for teknologi, software og risici. Derfor foreslår ØSU, at det samråd og den dialog med industri, brugere og sikkerhedsansvarlige, der lægges op til med denne meddelelse, får varig karakter eller i hvert fald føres regelmæssigt. Det organiserede civilsamfund bør også involveres som en fuldgyldig dialogpartner, fordi en net- og informationssikkerhedspolitik indvirker på nogle af borgernes grundlæggende rettigheder, på økonomiske og sociale aktiviteter og på den offentlige forvaltning.

3.1.7. ØSU har allerede i sine seneste udtalelser om »Computerrelateret kriminalitet«⁽¹⁾ og om »Beskyttelse af børn på Internettet«⁽²⁾ tilkendegivet, hvilke hovedprincipper der bør lægges til grund for bekæmpelse af Internettets anvendelse til ulovlige eller kriminelle formål. ØSU afviser enhver form for censur, generel overvågning og hindringer for ytringsfrihed og fri kommunikation på det globale net. Det betyder dog ikke, at Internettet er hævet over loven.

3.1.8. ØSU mener, at private (for)brugeres sikkerhed i alle dens aspekter bør have en mere central plads i Kommissionens overvejelser og i EU's strategi. Selv om et virusangreb på en privatpersons computer ikke har store konsekvenser for økonomien eller den kollektive sikkerhed, forholder det sig

⁽¹⁾ Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Et sikrere informations-samfund: Højnelse af sikkerheden i informationsinfrastrukturene og bekæmpelse af computerrelateret kriminalitet (CES 1115/2001) (endnu ikke offentliggjort i EFT).

⁽²⁾ ØSU er i færd med at udarbejde en udtalelse om et program for beskyttelse af børn på Internettet.

desværre sådan, at visse masseangreb spredtes via private brugere. Til tider er mediernes fremstilling af sådanne angreb sensationsprægede og helt ude af proportion med den reelle risiko, hvilket underminerer borgernes tillid til Internettets fordele og anvendelighed. Dette har en stærkt negativ indvirkning på udviklingspotentialet inden for e-handel og e-business generelt og på skabelsen af nye jobs.

3.1.9. Beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger er ganske vist de primære mål, men forbrugerne bør også beskyttes effektivt mod misbrug af deres personprofil via spionsoftware som spyware og web bugs eller med andre metoder. Praksis med spamming (massiv fremsendelse af uanmodet mail), som ofte er en følge af et sådant misbrug, bør der også sættes en effektiv stopper for. Denne form for indtrængen er ikke uden følger for ofrene ⁽¹⁾.

3.1.10. Beskyttelse af privatlivets fred skal omfatte alle personer i handels- og erhvervssektoren, herunder også lønmodtagere og andre medarbejdere i en virksomhed. Interne sikkerhedsregler bør gøres til genstand for forhandling mellem arbejdsmarkedets parter, og alle i en virksomhed bør være bekendt med dem. I den forbindelse skal det pågældende medlemslands love og retspraksis respekteres. Det er meget vigtigt at sikre, at sådanne bestemmelser anvendes på ensartet vis, og at EU's charter om grundlæggende rettigheder fra Nice, Europarådets henstilling om privatlivets fred samt direktiv 95/46 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger tilgodeses.

3.1.11. Det er derfor nødvendigt at indføre mere effektive juridiske instrumenter, så private brugere og virksomheder kan kræve erstatning af operatører og softwareproducenter i tilfælde af alvorlige mangler i datasikkerheden eller -beskyttelsen, som de kan drages til ansvar for i medfør af reglerne om produktansvar ⁽²⁾.

3.1.12. Efter ØSU's opfattelse burde Kommissionen i højere grad være og gøre opmærksom på de ressource- og beskyttelsesmæssige fordele, der er knyttet til »open source«-software, dvs. gratis operativsystemer og net- og kommunikationssoftware, som frit kan ændres af brugerne. »Open source«-programmører er meget hurtige til at korrigere fejl og

problemer, og en stor erhvervssektor inden for virksomhedsservice er bygget op omkring dette koncept med støtte fra visse giganter inden for dataindustrien. Der er mange servere overalt i verden, som generelt fungerer sikkert og stabilt med denne form for software, hvorimod det hænder, at fejl i beskyttet software først korrigeres med en vis forsinkelse til skade for brugerne, eller at nye versioner med nye funktioner sendes for hurtigt på markedet. Konkurrencemæssige hensyn eller et altoverskyggende ønske om innovation prioriteres til tider højere end hensynet til sikkerheden, som bør forbedres af alle producenter af såvel beskyttet som gratis software. Sikkerheden skal medtænkes allerede i udviklingsfasen og således være en integreret del af produkterne.

3.1.13. Desuden yder netop ophavsretligt beskyttede operativsystemer og programmer, hvis kildekode ikke er offentliggjort, ikke tilstrækkelig garanti for sikkerhed og beskyttelse af privatlivet, især ikke, hvis man foretager licensregistrering via Internettet eller downloader patches (til at rette fejl og installere opdateringer), som kan misbruges til at samle oplysninger om klient- og serversystemer (konfiguration og indhold, adresselister og opkoblinger). Alt ud over en simpel registrering af navn og adresse på indehaveren af softwarelicensen for at kunne give vedkommende en aktiveringsnøgle eller en midlertidig adgangskode til serviceydelser er efter ØSU's opfattelse uberettiget indtrængen og derfor bør forbydes.

3.1.14. Gratis software (freeware) sikrer også en sund konkurrence over for monopolistiske tendenser på softwaremarkedet og på markedet for netjenester, der er i hastig udvikling.

3.1.15. Man bør anerkende og respektere GPL-konceptet ⁽³⁾. ØSU mener, at man bør udarbejde specifikke regler om ophavsret for software og indhold, som man har adgang til eller kan udveksle via Internettet. Det er alt for nemt f.eks. at anvende varemærkelovgivningen til at lægge hindringer i vejen for forbrugernes og lønmodtagernes ytringsfrihed i forbindelse med en virksomheds politik, praksis, varer eller serviceydelser. Der synes at være problemer med patent- og varemærkerettens anvendelse i forbindelse med udviklingen på netområdet. Der er derfor behov for specifikke beskyttelsesregler, som endnu ikke er på plads.

⁽¹⁾ Se ØSU's udtalelser om adgang til elektroniske kommunikationsnet (EFT C 123 af 25.4.2001, s. 50), om elektronisk handel (EFT C 169 af 16.6.1999, s. 36) og om virkningerne af elektronisk handel på det indre marked (EFT C 123 af 25.4.2001, s. 1).

⁽²⁾ ØSU-udtalelse: EFT C 117 af 26.4.2000, s. 1.

⁽³⁾ »General public licence«, offentlig licens, der anerkender ophavsretten til gratissoftware.

3.1.16. Da forsøg på at opfange, kontrollere eller stjæle følsomme data primært er rettet mod militære net, administrative net og virksomhedsnet, opfordrer ØSU EU's institutioner og medlemsstaterne til at stå sammen om at bekæmpe ethvert forsøg på at opfange data og trænge ind i datasystemer med henblik på militær, industriel eller handelsmæssig spionage, som er et anslag mod EU's strategiske og økonomiske interesser.

3.1.17. Sikkerhedsforanstaltninger, overvågning af adgang, interne regler og protokoller og materielredundans (hardware, som tolererer driftssvigt; mirror og proxy sites; hyppig backup og lagring af data på eksterne medier) kræver passende software og hardware og løbende overvågning og opdatering, som skal foretages af højt kvalificerede personer. Der er således tale om dyre løsninger. På grund af utilstrækkelig teknisk indsigt, manglende bevidsthed om problemerne og begrænsede finansielle ressourcer, specielt når det drejer sig om SMV'er, er det meget vanskeligt for offentlige og private virksomheder og for den offentlige forvaltning at implementere sådanne foranstaltninger. De forskellige advarsels- og informationsteams bør være veludrustede og tage højde for SMV-sektorens behov.

3.2. Særlige bemærkninger

3.2.1. Særlige bemærkninger vedrørende risici og tiltag til imødegåelse heraf

3.2.1.1. Beskyttelse af privatlivets fred og bekæmpelse af internetkriminalitet og spionage

3.2.1.1.1. Det kan kun bifaldes, at Kommissionen prioriterer beskyttelsen af privatlivets fred og personoplysninger meget højt i sit strategiforslag. Beskyttelse af grundlæggende rettigheder og fri adgang til oplysninger og udveksling heraf bør være kernen i enhver strategi for beskyttelse af data og kommunikation, lige som der bør lægges vægt på at beskytte kollektive interesser, først og fremmest den nationale sikkerhed, og på at sikre, at de demokratiske institutioner og offentlige forvaltninger kan fungere uden problemer. ØSU er enig i, at man bør udvikle og tilpasse tiltag med dette for øje, hvad enten midlet er lovgivning, samarbejde, forskning eller standardisering.

3.2.1.1.2. Muligheden for lovlig opfangning af kommunikation under overholdelse af relevante retsprocedurer skal fastholdes, men stærk kryptering kan umuliggøre dekryptering af meddelelserne. Den organiserede kriminalitet anvender yderst moderne og sikre midler til at beskytte sin kommunika-

tion. Man bør derfor udvikle et juridisk og teknologisk samarbejde på EU-plan til bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme, således som ØSU har fremhævet i udtalelserne om kampen mod hvidvaskning af penge og mod computerrelateret kriminalitet ⁽¹⁾.

3.2.1.1.3. I forbindelse med konkurrencepolitikken er det ligeledes væsentligt at overvåge koncentrationen og monopoliseringen af indholdet på Internettet (information, kultur osv.), og internetkanalernes forskellige segmenter. Kommissionen burde også etablere en »netstyrelse«, som er virkelig gennemsigtig og mere repræsentativ for de nuværende 370 millioner brugere, idet den eksisterende flerlede »styrelse« fortsat er koncentreret i Nordamerika og nøje overvåges af USA's handelsministerium, særlig i forbindelse med tildelingen af domænenavne og valg af registrars ⁽²⁾.

3.2.1.1.4. For at sikre kunderne den beskyttelse af privatlivets fred og fortrolighed, de har krav på, bør operatørerne effektivt kunne garantere, at de redskaber, som anvendes til at overvåge deres installationer og til kryptering af meddelelser, står i et rimeligt forhold til betydningen og omfanget af de rettigheder, der skal beskyttes, og er fuldt på linje med den teknologiske udvikling. Det er de i øvrigt forpligtet til i medfør af direktiv 97/66/EF ⁽³⁾.

3.2.1.1.5. Brugerne bør være i stand til at foretage en tilstrækkelig sikker kryptering af følsomme data, som de måtte overføre via Internettet, men de ved generelt meget lidt om, hvilke instrumenter der er egnede, og hvordan de anvendes. For at imødegå de stigende behov for kryptering og sikkerhed vil det være nødvendigt at uddanne et tilstrækkeligt antal specialister.

3.2.1.1.6. Indtrængen i computere og netværk uanset formålet (intellektuel udfordring, personlig hævn eller et ønske om at skade, tyveri af oplysninger eller overtagelse af kontrol) og spredning af computervirus udgør en trussel mod brugernes rettigheder og interesser og mod de forskellige datas, informations og netværks integritet.

⁽¹⁾ ØSU er i færd med at udarbejde en udtalelse om et program for beskyttelse af børn på Internettet. Se ØSU's udtalelser om adgang til elektroniske kommunikationsnet (EFT C 123 af 25.4.2001, s. 50), om elektronisk handel (EFT C 169 af 16.6.1999, s. 36) og om virkningerne af elektronisk handel på det indre marked (EFT C 123 af 25.4.2001, s. 1).

⁽²⁾ Virksomheder, der har til opgave at tildele og administrere visse af de primære navne.

⁽³⁾ Direktivet om databeskyttelse inden for telesektoren (EFT L 24 af 30.1.1998).

3.2.1.1.7. ØSU er helt enig med Kommissionen i, at visse typer indtrængen kan volde store skader, som i visse tilfælde kulminerer i en hemmelig overtagelse af systemet. Efter ØSU's opfattelse er det imidlertid overdrevet at sidestille hackere, som ikke har kriminelle hensigter, men alene synliggør mangler i sikkerheden — hvilket giver mulighed for at rette op herpå — med personer, som bryder ind i systemer med ulovligt formål for øje (crackere). De strafferetlige bestemmelser, som Kommissionen måtte foreslå, skal stå i forhold til de potentielle forbrydelser og lovovertrædelser, som skal være nøje specificeret, og tage højde for den hensigt, der ligger bag.

3.2.1.2. Gældende fællesskabsret og disponible teknologier

3.2.1.2.1. I henhold til fællesskabsretten skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de offentlige net er disponible i tilfælde af netsammenbrud som følge af en naturkatastrofe (jf. samtrafikdirektivet 97/33/EF⁽¹⁾) og taletelefonidirektivet 98/10/EF⁽²⁾), men ØSU foreslår Kommissionen at iværksætte en komparativ undersøgelse af de trufne foranstaltninger i medlemsstaterne og deres effektivitet.

3.2.1.2.2. Bevidst urigtige erklæringer fremsat af fysiske eller juridiske personer kan forvolde skade, og i forbindelse med enhver vigtig transaktion er det nødvendigt at autentificere personerne og forvisse sig om rigtigheden af deres erklæringer.

3.2.1.2.3. SSL- og IPsec-protokollerne giver mulighed for at kommunikere via Internettet og åbne kanaler med et vist niveau af sikkerhed, men yder ikke en tilstrækkelig garanti. I direktivet om elektroniske signaturer⁽³⁾ er det fastsat, at en tredjemand, »certificeringstjenesteudbyderen«, kan tilbyde en sådan garanti.

3.2.1.2.4. Denne løsning er forbundet med samme problem som krypteringen — behovet for interoperabilitet og forvaltning af nøgler. I et VPN (virtual private network) er det muligt at tage leverandørspecifikke løsninger i brug. Derimod er der tale om en betydelig hindring for de offentlige netværk.

3.2.1.2.5. Derfor udgør direktivet om elektroniske signaturer retsgrundlaget og det primære instrument til at gøre brugen af elektronisk autentificering i EU nemmere.

3.2.1.3. Nye udfordringer, nye risici og en cost-benefit analyse

3.2.1.3.1. ØSU er enig i analysen af de nye udfordringer og de nye risici, der hænger sammen med den hurtige teknologiudvikling, det øgede antal og forskelligheden af adgangsterminaler samt den øgede fare for piratangreb med udbredelsen af permanent tilsluttede brugerterminaler med en fast adresse. ØSU støtter den tilgang, hvor man søger at forene sikkerhed og frihed, netbeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred og fortroligheden.

3.2.1.3.2. Værktøjer til sikrere kryptering har krævet en udvikling af lovgivningen for at tillade »stærk kryptering«, men lovgivningen er til tider blevet forsinket meget af sikkerhedshensyn. Muligheden for at skjule meddelelser i billed- eller lydfiler (steganografi) gav dog i forvejen de personer, der ønskede at omgå loven uden at blive opdaget, mulighed for at skjule selve det faktum, at de sendte en krypteret meddelelse.

3.2.1.3.3. Adskillige algoritmer er i brug, og andre, mere sofistikerede er undervejs. Dette rejser store problemer med forvaltning af meddelelser, der er blevet krypteret med forskellige metoder af forskellige korrespondenter. En anbefaling af et fælleseuropæisk system ville ganske vist lette kommunikationen inden for det indre marked, men alligevel skabe problemer pga. de forskellige systemer, der findes i resten af verden. Dette fordyrer sikkerheden og forvaltningen heraf, også selv om visse effektive systemer er frit tilgængelige og gratis.

3.2.1.3.4. Omkostningerne ved ikke at træffe sikkerhedsforanstaltninger nu, hvor data af stadig mere følsom karakter er i omløb på Internettet, er imidlertid endnu højere. Sikkerhed vil også i en vis udstrækning blive en stadig mere integreret del af produkterne.

3.2.1.3.5. ØSU er positivt indstillet over for den EU-tilgang, som Kommissionen foreslår, men er også opmærksom på dens begrænsninger og på, at problemstillingen er så alvorlig, at offentlige tiltag er nødvendige for at afhjælpe markedets nuværende ufuldkommenheder.

3.2.1.3.6. Der findes allerede retlige sikkerhedsforanstaltninger i EU-direktiverne om databeskyttelse og i lovgivningen om telekommunikation. Disse foranstaltninger skal imidlertid gennemføres inden for et område i hastig udvikling, der omfatter teknologi, konkurrence, netkonvergens og globalisering, men af de årsager, der er beskrevet i meddelelsen, synes markedet at ville investere tilstrækkeligt i sikkerhed på trods af, at markedet for sikkerhedsprodukter er i hastig udvikling verden over.

⁽¹⁾ EFT L 199 af 26.7.1997.

⁽²⁾ EFT L 101 af 1.4.1998.

⁽³⁾ Direktiv 1999/93/EF, af 13. december 1999, om en fælles ramme for elektroniske signaturer, EFT L 13 af 19.1.2000, s. 12.

3.2.1.3.7. Det er rigtigt, som fremhævet af Kommissionen, at markedet for sikkerhedsprodukter fortsat ikke er godt nok. Det er kun rentabelt at investere i sikkerhed, hvis et tilstrækkeligt antal personer tager samme skridt. Skal man finde en løsning, skal det derfor gøres i samarbejde. I det omfang man for en lang række produkters og tjenesteydelsers vedkommende fortsætter med at bruge leverandørspecifikke løsninger, bør man opfordre til, at der forsøges i mere udbredte og sikrere standarder og i sikkerhedssystemers interoperabilitet. I ØSU's øjne er det bedre at fremme fastlæggelsen af »common criteria« på internationalt plan end at indføre certificerings-/autentificeringssystemer, som kan blive til ulempe for slutbrugeren.

3.2.1.3.8. For det første bør man sikre en effektiv gennemførelse af de gældende retlige bestemmelser på EU-plan. Den retlige ramme bør til enhver tid være relevant og effektiv og vil uundgåeligt skulle opdateres løbende.

3.2.1.3.9. For det andet sikrer markedskræfterne ikke i øjeblikket et tilstrækkeligt højt investeringsniveau inden for sikkerhedsteknologi og -praksis. De politiktiltag, som foreslås af Kommissionen, kan styrke markedsprocessen, som i øvrigt er begyndt at udvikle sig.

3.2.1.3.10. Endelig er kommunikations- og informationstjenester grænseoverskridende. Derfor er der behov for et EU-politikudspil, der kan sikre et indre marked for disse tjenester, udnytte fordelene ved fælles løsninger og gøre det muligt at handle mere effektivt på globalt plan.

3.2.1.3.11. ØSU er enig i, at investeringer i en bedre netsikkerhed genererer samfundsmæssige omkostninger og fordele, der ikke afspejles korrekt i markedspriserne. På omkostningssiden drages markedsaktørerne på nuværende tidspunkt ikke til ansvar for alle aspekter af deres sikkerhedsadfærd. Det er ØSU's vurdering, at der må gøres noget ved dette.

3.2.1.3.12. ØSU er også enig med Kommissionen i, at fordelene ved en bedre sikkerhed ikke fuldt ud afspejles sig i markedspriserne til trods for, at sikkerhedsinvesteringer foretaget af operatører, leverandører og tjenesteudbydere ikke alene er til gavn for deres kunder, men faktisk kommer hele økonomien og den generelle kommunikationssikkerhed til gode.

3.2.1.3.13. ØSU er ligeledes enig i, at brugerne ikke er opmærksomme på alle sikkerhedsrisici samtidig med, at mange operatører, sælgere og serviceudbydere har svært ved at evaluere forekomsten eller omfanget af svage punkter. Desuden

tilbyder adskillige tjenester, applikationer og nye programmer attraktive funktioner, men disse kan udgøre en kilde til nye svagheder. Der burde være krav om, at produkterne skal gennemtestes grundigt, før de sendes på markedet.

3.2.2. Særlige bemærkninger til den foreslåede EU-strategi

3.2.2.1. ØSU er opmærksom på det globale netværks indbyggede sårbarhed, især i forbindelse med routing af datapakker, og det forhold, at den stadig stigende mængde af data i cirkulation ikke tillader en filtrering for generelt at øge sikkerheden uden for slutbrugerterminalerne. ØSU støtter generelt de handlingsforslag, der er indeholdt i den foreslåede politikramme.

3.2.3. Oplysning

3.2.3.1. De fremsatte forslag virker fornuftige, når det drejer sig om at gøre alle berørte personer og organisationer opmærksomme på problemstillingerne. Sikring af brugerterminaler og kommunikation er først og fremmest et spørgsmål om, at brugerne selv bliver sig problemerne bevidste og handler på et velinformeret grundlag.

3.2.4. Et hurtigt europæisk informationssystem

3.2.4.1. ØSU støtter forslaget om et hurtigt europæisk varslings- og informationssystem, som blotlægger problemerne og foreslår løsninger. Det tilslutter sig også Kommissionens øvrige forslag om analyse, varsling, spredning af oplysning og rådgivning samt europæisk og verdensomspændende samarbejde. Samtidig skal der udvikles infrastrukturer, der tilpasses EU som helhed, og som til enhver tid kan fungere effektivt sammen.

3.2.4.2. ØSU mener, at ikke alene virksomheder, men også forvaltninger og andre organer bør rapportere om angreb. ØSU har forståelse for, at muligheden for fortrolig rapportering om foretagne angreb vil gøre det nemmere at indhente feedback, men man skal holde sig for øje, at der altid vil lækkes oplysninger eller være hackere, der foretager offentlige afsløringer, og et forholdsvist hurtigt kendskab til angrebene og bristernes art og især til de foranstaltninger, man har iværksat for at afhjælpe dem, ville i virkeligheden snarere skabe tillid i offentligheden.

3.2.4.3. Varslings- og alarmsystemer burde efter ØSU's opfattelse også dække information om brister i kommerciel eller gratis software samt enhver teknologisk eller anden faktor, der kunne tjene som indfaldsvej for eventuelle angreb. Systemet til tidlig varsling kunne varetage denne funktion samt sikre generel og teknologisk overvågning af hacker- og piratwebsteder tillige med diverse underground-publikationer, der omhandler metoder eller ligefrem offentliggør »gør det selv«-programmer, som gør det muligt selv at frembringe virus eller bryde ind i computersystemer, og som de såkaldte script kiddies gør brug af⁽¹⁾.

3.2.5. Teknologisk støtte

3.2.5.1. ØSU bifalder planerne om at støtte forskning. Det skal imidlertid erindre om, at kryptografi er en videnskab, der kun beherskes af højst et halvt hundrede eksperter i verden, hvoraf en stor del arbejder for NSA⁽²⁾. Hvordan kan man holde på europæiske eksperter, som kan opbygge forskningen? Hvorledes skal man gribe sagen an i Europa? NSA er 10-15 år længere fremme i udviklingen og har beregnings- (og dekrypterings) midler til rådighed, som det vil blive vanskeligt at komme på højde med hurtigt. Hvilke konkrete — og nødvendigvis omfattende — midler vil man stille til rådighed for forskningen⁽³⁾?

3.2.5.2. Dette kunne suppleres med en politik, hvor man inddrager hackere og andre »uformelle« eksperter i stedet for at marginalisere eller straffe personer unødigt hårdt, selv om de ikke direkte skader andre mennesker eller samfundet, fordi man sammenblander deres handlinger med langt alvorligere handlinger, således som der er en tendens til i Europa. Man bør sikre, at pirat- og terrorhandling mod netværk straffes hårdt, men samtidig undgå at sidestille sådanne handlinger og forsøg på at finde sikkerhedsbrister, som har til formål at henlede softwareproducenternes eller netadministratorernes opmærksomhed herpå, så de kan forbedre sikkerheden, forudsat at hensigten med denne søgen efter sikkerhedsbrister ikke er at forvolde skade, som det f.eks. er tilfældet i forbindelse med sabotage, misbrug af fortrolige data, hemmelig udnyttelse af nettet, personlig vinding eller spredning af virus.

3.2.5.3. Offentliggørelse af fund af sikkerhedsbrister uden i god tid forinden at have underrettet de direkte berørte parter og uden deres accept heraf, er imidlertid en strafbar handling, der kan gøres til genstand for en strafferetlig tiltale, der står i et rimeligt forhold til handlingen. Personer, som ikke har gjort sig skyldige i kriminalitet eller en grov forseelse og heller ikke har været årsag til økonomisk tab, bør man imidlertid søge at holde på den rigtige side af loven, og man bør lade deres sagkundskab komme samfundet til gode. På den måde undgår man, at personer med disse sjældne kvalifikationer lader sig udnytte af kriminelle eller terrorister, fordi de marginaliseres eller behandles som kriminelle.

3.2.6. Støtte til markedsorienteret standardisering og certificering

3.2.6.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at der er for mange standarder og konkurrerende systemer, hvilket hindrer sikkerheden og fremskridtene inden for elektroniske signaturer og sikker elektronisk betaling. Det understreger behovet for fælles standarder og fælles kriterier, så man undgår stivheder på markedet og hindringer for interoperabilitet.

3.2.6.2. ØSU støtter de foreslåede aktioner, men understreger, at de er forbundet med visse vanskeligheder, som hænger sammen med, at det nuværende styringsorgan for Internettet, som bl.a. fastlægger standarder, er et privat organ og ikke tilstrækkeligt repræsentativt. Der vil blive tale om en langsigtet arbejdsindsats, der vil kræve tålmodighed og samarbejde.

3.2.7. Retsgrundlag

3.2.7.1. ØSU støtter forslaget om, at de eksisterende lovrammer for telekommunikation og databeskyttelse skal suppleres med specifikke bestemmelser for netværk og Internettet.

3.2.7.2. De foreslåede aktioner er fornuftige, og ØSU støtter de initiativer, der er foreslået for at få fastlagt en harmoniseret strafferet og for at styrke medlemsstaternes strafferetlige samarbejde om bekæmpelse af internetkriminalitet, uden at der sættes spørgsmålstejn ved liberaliseringen af handelen med produkter til stærk kryptering, der er det eneste middel til at garantere en reel sikkerhed. Et civil og handelsmæssigt samarbejde spiller ligeledes en væsentlig rolle i kampen mod internetkriminalitet (inden for finansielle kredsløb, skattesvig osv.).

(1) Unge »hackerlærlinge« uden tekniske kvalifikationer, som kopierer »hackerværktøj«, de finder på nettet og i undergrundsblade.

(2) National Security Agency, USA's nationale sikkerhedsbureau.

(3) ØSU-udtalelse om det 6. rammeprogram for forskning (EFT C 260 af 17.9.2001, s. 3).

3.2.7.3. Imidlertid burde spørgsmålet om et strafferetligt samarbejde efter ØSU's opfattelse også behandles på verdensplan, og den europæiske strategi på området burde indgå som indsatsområde i den foreslåede politiske ramme. Det er glædeligt, at Kommissionen inden for den nærmeste fremtid vil fremsætte et formelt forslag på området.

3.2.8. Sikkerhed i offentlige instanser

3.2.8.1. ØSU støtter de foreslåede aktioner, eftersom en betydelig del af de data, der behandles af de offentlige forvaltninger, er persondata, og den offentlige sektors websteder også kan blive udsat for terrorangreb eller indenrigs- og udenrigspolitisk begrundede angreb, således som virusangrebene Code Red (en polymorf virus) og Nimda viste for nylig. Kommissionen bør have disse angrebsmotiver in mente som en yderligere grund til løbende at sikre en øget sikkerhed på sine egne og medlemsstaternes websteder og officielle net.

3.2.9. Internationalt samarbejde

3.2.9.1. I ØSU's øjne er der tale om et vigtigt, men ømtåleligt og vanskeligt kapitel i den europæiske politik for net- og kommunikationssikkerhed, som rejser alvorlige problemer i relation til den interne solidaritet, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og styringen af forbundne net og Internettet.

3.2.9.2. Forslaget om tiltag inden for dette område, der sigter på at videreføre og udvikle samarbejdet i de forskellige internationale instanser om nettenes pålidelighed, er holdt i diplomatiske vendinger for ikke at støde nogen.

3.2.9.3. ØSU vurderer imidlertid, at man i relevante internationale instanser og som led i den transatlantiske dialog ligeledes bør følge op på debatten om sikkerhedsspørgsmål, interoperabilitet mellem krypteringsnøgler og -systemer og problemer omkring visse standarders eventuelle svagheder, som måske nok er kendte, men hvor oplysningerne tilbageholdes af en part. Det ville ligeledes være ønskeligt med et tæt samarbejde vedrørende det internationale omløb af persondata og et civil- og strafferetligt samarbejde rettet mod internetkriminalitet, dvs. et samarbejde om det globale nets sikkerhed og om en gennemsigtig og afbalanceret styring af dette verdensomspændende net, der i dag må siges at have stor strategisk betydning for dagligdagen og velfærden i vore samfund. OECD, som arbejder med spørgsmål vedrørende netsikkerhed, er en af de relevante internationale samarbejds-

instanser på området. Det haster med at nå frem til praktiske resultater på verdensplan.

3.2.9.4. Kommissionen foreslår, at der oprettes et EU-forum, der omfatter alle berørte aktører, og som skal drøfte samtlige problemstillinger og foreslå institutionerne løsninger. ØSU støtter dette særdeles væsentligt udspil.

4. Konklusioner

4.1. Der findes ganske effektive soft- og hardwareløsninger som dem, der er beskrevet i meddelelsen, og området er i konstant udvikling. I øvrigt kan en fils autenticitet også sikres, ved at man bruger en algoritme til digital mærkning af filen. Denne unikke mærkning viser, at den overførte fil ikke er blevet ændret undervejs.

4.2. Efter ØSU's opfattelse må essensen i enhver sikkerhedsstrategi imidlertid være at øge brugernes bevidsthed via oplysning og uddannelse. Uden en sådan oplysningsindsats, vil eksisterende værktøjer og løsninger ikke blive anvendt korrekt; det vil også øge tilliden til systemets overordnede pålidelighed, hvis alle systematisk træffer samtlige elementære sikkerhedsforanstaltninger, og hvis virksomhederne investerer det, der kræves for at sikre deres systemer.

4.3. Sikkerhed er imidlertid meget omkostningskrævende, og løsningernes manglende interoperabilitet udgør en væsentlig hindring. Det vil open source dog kunne afhjælpe ved at fremme konkurrencen og kappelysten.

4.4. Hvis disse problemer ikke løses hurtigt i EU og på internationalt plan — hvor EU bør deltage som fulgyldig part i styringsorganet for Internettet — vil dette blive ved med at forsinke udviklingen af eEurope og elektronisk handel og betyde mindre effektiv ledelse af virksomheder, offentlige myndigheder og forvaltninger.

4.5. Af hensyn til sikkerheden i elektroniske net er det under alle omstændigheder nødvendigt, at effektive beskyttelses- og forsvarsforanstaltninger, der er gearret til formålet, vinder almindelig udbredelse, det være sig softwareløsninger for private brugere (antivirusprogrammer, der opdateres regelmæssigt) eller kombinerede løsninger, som er mere eller mindre svære at håndtere for andre brugere (så som firewalls, overvågning af porte til eksternt kommunikation, adskillelse (DMZ⁽¹⁾), abonnentkredsløb og anden relevant soft- eller hardwareteknologi).

⁽¹⁾ DMZ: DeMilitarized Zone, en »demilitariseret« zone, der ligger som et beskyttende bælte omkring det interne net.

4.6. Afskrækkelse med egnede strafferetlige sanktioner er et nationalt anliggende, men ØSU mener, at det må være op til Kommissionen at foreslå en ensartet overordnet ramme for en strafferetlig EU-indfaldsvinkel på området og for et internationalt retligt samarbejde.

4.7. Markedsføringen af visse produkter, som har bevidst indbyggede bagdøre ⁽¹⁾, og som det sommetider kan tage flere år at opdage, skal også medtages i overvejelserne og være genstand for sanktioner på samme måde som »spionsoftware« (spyware), som ofte er til stede i demonstrationssoftware, en del gratissoftware og visse online-licensregistreringssystemer.

4.8. Selv svagheder, som ikke nødvendigvis er indført forsætligt, kræver det tid at korrigere, og de vil i mellemtiden kunne udnyttes som bagdøre af personer, der har kendskab til området.

(1) Backdoors, dvs. skjulte indgangsporte.

4.9. Uafhængige, upartiske og repræsentative nationale ad hoc-myndigheder, hvad enten det drejer sig om udbygning af eksisterende organers opgaver eller om nyoprettelse af organer, hvor de ikke findes i forvejen (f.eks. i ansøgerlande, som skal inddrages), bør holde sig orienteret om disse sikkerhedsproblemer, således at de kan bidrage til at formulere anbefalinger og standarder og til at beskytte de grundlæggende rettigheder. Lovgivningsprojekter under udarbejdelse bør i virkeligheden granskes omhyggeligt, således at hensynet til bekæmpelsen af terror kan forenes med hensynet til principperne om individets frihed, som skal fastholdes.

4.10. Efter ØSU's mening bør vi under alle omstændigheder fastholde et fleksibelt Internet, som der er let adgang til, og som tilbyder et »rum« med frihed til information og kommunikation i et åbent og demokratisk samfund. Men det skal samtidig gøres sikrere for de forskellige brugere at benytte den voksende mangfoldighed af lovlige anvendelser af de elektroniske net og Internettet.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af et fællesforetagende GALILEO«

(2002/C 48/08)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 5. juli 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 172 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 Giannino Bernabei til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28. og 29. november 2001, mødet den 28. november 2001, med 107 stemmer for og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Henstillinger fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg

På baggrund af følgende betragtninger:

- det europæiske satellitbaserede radionavigationssystem, GALILEO, som forvaltes af civile myndigheder, har stor betydning med hensyn til såvel det fremtidige verdensomspændende satellitbaserede navigations- og positionsbestemmelsessystem som udbuddet af teknologisk avancerede tjenester til erhvervslivet, virksomhederne, borgerne og det europæiske samfund, der har til formål at gøre EU-systemet konkurrencedygtigt på verdensplan;
- det er nødvendigt hurtigt at vedtage en fælles strategi med et veldefineret mandat og en solid udviklingsplatform, som tager højde for både civile og militære aspekter og kan sikre en overordnet tilgang til alle elementer og tjenester i systemet, hvilket ØSU enstemmigt understreger i sin udtalelse ⁽¹⁾ af 12.9.2001;
- som det også blev fremhævet i ovennævnte udtalelse, er det nødvendigt, at der hurtigt »oprettes et »fællesforetagende« i henhold til EF-traktatens artikel 171, og at der efterfølgende oprettes et europæisk GALILEO-agentur« med den mest hensigtsmæssige udformning, og at fristerne samtidig fremskyndes bl.a. i lyset af de sikkerhedsspørgsmål, som den nuværende verdenssituation har sat øverst på dagsordenen;
- ud fra såvel en teknisk som en finansiel synsvinkel er det nødvendigt lige fra starten at inddrage den private sektor i udviklingen og udnyttelsen af GALILEO-systemet ved hjælp af en »befordringsvirksomhed for GALILEO«, som skal følge op på de forpligtelser, der blev indgået med aftalememorandummet af marts 2001, og som skal sikre

fortsat støtte i udviklings- og valideringsfasen samt føre en systematisk og fortløbende oplysningskampagne om GALILEO-systemet og dets anvendelsesmuligheder begyndende med dem, der allerede er operative via EGNOS.

henstiller Det Økonomiske og Sociale Udvalg, at Europa-Parlamentet og Kommissionen:

- hurtigst muligt og inden udgangen af 2001 opretter et fællesforetagende i henhold til artikel 171 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab;
- opretter fællesforetagendet som et smidigt, let og tidsbegrænset offentligt organ og ændrer i sammensætningen af det finansielle grundlag for det kommende fællesforetagende ved kun at tillade indskud af offentlige midler, for derved at undgå, at inddragelse af private finansieringsmidler kunne give anledning til interessekonflikter ved tildelingen af ordrer efter udbudsproceduren;
- sikrer muligheden for at yde bidrag i form af naturalier, som f.eks. hardware og software, til fællesforetagendet, således at man kan tilgodese de vilkår for finansiel deltagelse, der gælder for de enkelte medlemmer af fællesforetagendet, og især for Det Europæiske Rum-agentur;
- støtter fællesforetagendet ved umiddelbart efter dets oprettelse at etablere en befordringsvirksomhed for GALILEO med deltagelse af såvel offentlige som private midler, herunder de private midler, der er omtalt i aftalememorandummet, og garanterer, at denne virksomhed gradvist skal overgå til at være fortrinsvis privat ejet ved udgangen af udviklings- og valideringsfasen;
- sørger for at oprette to fælles organer for fællesforetagendet og befordringsvirksomheden for GALILEO: et institutionelt styringsforum og et organ for sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred;

⁽¹⁾ EFT C 311 af 7.11.2001.

- allerede nu forbereder en anden juridisk struktur til brug efter udløbet af udviklings- og valideringsfasen, og hvis grundlag skal fastlægges af fællesforetagendet og kunne tage form af enten et europæisk agentur eller et europæisk selskab;
- sørger for, at EU og Det Europæiske Rumagentur sideløbende med oprettelsen af fællesforetagendet og befordringsvirksomheden for GALILEO lancerer en fælles strategisk plan for udviklingen på europæisk plan, der fastlægger en overordnet ramme for politikker, redskaber, aktioner og ressourcer til gennemførelsen af det verdensomspændende satellitnavigationssystem og de dertil knyttede applikationer.

2. Indledning

2.1. Kommissionen foreslår en forordning, som sigter mod at etablere et fællesforetagende GALILEO i henhold til EF-traktatens artikel 171, der tillader etableringen af fællesforetagender med henblik på forskning og udvikling. Det foreslåede fællesforetagende har tre hovedformål:

- gennemførelse af udviklingsfasen og forberedelse af etablerings- og ibrugtningsfasen;
- iværksættelse af de nødvendige forsknings- og udviklingsaktiviteter via Den Europæiske Rumorganisation og koordinering af de nationale aktioner;
- indsamling af de nødvendige offentlige og private midler.

2.1.1. Ifølge Kommissionens forslag til vedtægter er Kommissionen, Den Europæiske Rumorganisation og private aktører direkte medlemmer af fællesforetagendet, der skal forvalte udbud af kontrakter i forbindelse med gennemførelse af programmets udviklingsfase.

2.2. ØSU har lagt særlig vægt på GALILEO-programmet og udarbejdet en initiativudtalelse herom, som det vedtog enstemmigt den 12. september 2001.

2.3. I nævnte initiativudtalelse ⁽¹⁾ understregede ØSU, at der er behov for en fælles, ensartet strategi for satellitkommunikation for at kunne udvikle en overordnet tilgang til alle elementer og tjenester i systemet, som rækker langt videre end blot en teknisk mekanisme til satellitbaseret positionsbestemmelse og navigation. Denne strategi skal integreres i et helhedssyn, som omfatter både de civile og militære aspekter og dækker de forskellige politiske ansvarsområder, der varetages af Kommissionen, WEU (Den Vesteuropæiske Union) og Rådets sekretariat for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

2.4. ØSU mener, at strategien først og fremmest skal sigte mod:

- at der inden udgangen af 2001 oprettes et »fællesforetagende« i henhold til EF-traktatens artikel 171, og at der efterfølgende oprettes et europæisk GALILEO-agentur, som bør baseres på fire søjler: et institutionelt forum, et organ for sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred, et reguleringsorgan og et driftsorgan;
- at der udarbejdes standarder efter den »nye metode« i EU for udbuddet af tjenester, og at man kortlægger de aktiviteter, GALILEO-systemet vil generere;
- at der iværksættes passende foranstaltninger for at sikre borgerne såvel fuld sikkerhed som beskyttelse af privatlivets fred og retten til diskretion og fortrolighed;
- at der sideløbende med iværksættelsen af fællesforetagendet tilvejebringes en markedsføringsstruktur i form af en »befordringsvirksomhed for GALILEO«, at der lanceres en oplysningskampagne, så man kan sikre størst mulig accept og opbakning blandt de forskellige økonomiske og sociale grupper og den brede offentlighed som sådan; der er tale om avanceret teknologi på verdensplan, som vil blive målt på, om det kan indgå i samspil/konkurrence med de allerede eksisterende systemer, GPS og GLONASS;
- at man fremskynder overgangen fra udviklings- og afprøvningsfasen til opsendelsesfasen og den efterfølgende ibrugtagning og drift gennem integrering af EGNOS ⁽²⁾, så man kan muliggøre en tidligere anvendelse af visse moduler og dermed umiddelbart vise »produktets kvaliteter« og gøre publikum fortroligt med det;
- at der sigtes mod samarbejde og fuld interoperabilitet med GLONASS og GPS og de fremtidige generationer af disse systemer, og at de frekvensbånd, der er allokeret til GALILEO, bekræftes på Verdensradiokonferencen i 2003.

⁽¹⁾ EFT C 311 af 7.11.2001.

⁽²⁾ EGNOS: europæisk forgænger for GALILEO — en jordbaseret infrastruktur til støtte for et satellitbaseret radionavigationssystem, som er afhængig af det amerikanske GPS og det russiske GLONASS og integrerer disse ved meget hurtigt at underrette brugeren om enhver form for funktionsfejl, som kan påvirke kvaliteten af det signal, der tilbagesendes fra de geostationære satellitter.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af et fællesforetagende GALILEO må bifaldes som et vigtigt skridt til at sikre, at det europæiske GALILEO-system får en struktureret konkurrencevirkning, som kan garantere de civilt forvaltede tjenesters uafhængighed og integritet.

3.2. Når GALILEO-programmet og de dertil knyttede tjenester er blevet indarbejdet i den ovennævnte nødvendige strategi, vil de på verdensplan utvivlsomt kunne bidrage til at sikre alle borgere velfærd i kraft af en bedre livskvalitet og personlighed-sudvikling samt øget sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred for den enkelte borger. Derudover vil de fremme oprettelsen af nye virksomheder, nye innovative tjenester, nye fag og større økonomisk og social samhørighed.

3.3. ØSU mener, at det er nødvendigt at søsætte en fælles strategisk plan for udviklingen på europæisk plan, som skal omfatte faste strukturer og forløb samt markedsførings- og støtteaktioner til fremme af GALILEO-systemets synlighed i overensstemmelse med strategisk-politiske, sikkerhedsmæssige og markeds-mæssige hensyn i EU. Ud fra denne synsvinkel mener ØSU derfor, at det er nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt at etablere det fællesforetagende, der foreslås af Kommissionen, der ser ud til at prøve at imødekomme modstridende krav og ønsker.

3.4. Hvis etableringen af fællesforetagendet ikke ledsages af andre sideløbende og samtidige aktioner, vil man efter ØSU's mening ikke kunne sikre, at projektet lykkes, når man tænker på, hvor meget der står på spil. Man skal ikke alene udvikle et konkurrencedygtigt, stærkt innovativt satellitbaseret navigations- og positionsbestemmelsessystem, der fuldt ud er under europæisk, civil kontrol, systemet skal også kunne indgå i et samspil med andre navigations- og positionsbestemmelsessystemer, der er særdeles konkurrencedygtige, og hvis produkter allerede i vidt omfang er afprøvet og markedsført på verdensplan.

3.5. ØSU mener, at man sideløbende med fællesforetagendet skal planlægge følgende tiltag til gennemførelse umiddelbart efter dets etablering:

- oprettelse af en befordringsvirksomhed for GALILEO med både offentlig og privat deltagelse, eventuelt med anvendelse af de 200 millioner euro, der nævnes i aftalememorandummet. Denne virksomhed bør ved udgangen af udviklingsfasen for GALILEO-systemet gradvist overgå til primært at være ejet af de private investorer;

- oprettelse af to fællesstrukturer for fællesforetagendet og befordringsvirksomheden: et institutionelt styringsforum, som skal være åbent for både de offentlige og private medlemmer, og et organ for sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred for at sikre overholdelse af kravene om gennemsigtighed, sikkerhed og beskyttelse af borgerne.

3.6. Efter ØSU's mening bør det allerede på nuværende tidspunkt fastlægges, at der ved opløsningen af fællesforetagendet etableres en struktur i form af et europæisk GALILEO-agentur eller et europæisk GALILEO-selskab. ØSU mener nemlig, at det vil være til skade for GALILEO's forretningsperspektiver, hvis man ikke fastlægger, hvilken form for juridisk enhed der skal stå for såvel etablerings- og ibrugtagningsfasen som driftsfasen, da man dermed sender et forkert signal om usikkerhed omkring et projekt, der konsekvent skal fremmes ved at fremhæve de positive aspekter.

3.7. Befordringsvirksomheden for GALILEO er nødvendig for fuldt ud at kunne inddrage de private investorer såvel teknisk som finansielt i udformningen af GALILEO-systemet og dets endelige applikationer uden at løbe ind i eventuelle interessekonflikter. Befordringsvirksomheden skal endvidere spille en nøglerolle i oplysningskampagnen om GALILEO-systemet, om dets tekniske kvaliteter, dets anvendelsesmuligheder i erhvervs- og samfundsmæssig sammenhæng, samt dets anvendelse i kombination med mobile kommunikationssystemer, med GRID ⁽¹⁾-systemerne og de øvrige eksisterende jord- og satellitbaserede net i en multifunktionel ramme.

3.8. På grund af de frister, man har fastsat for den tekniske overgang fra udviklings- og valideringsfasen (2004) til etablerings- og ibrugtagningsfasen (2007) og endelig til driftsfasen (2008), er det nødvendigt, at man sideløbende med en massiv informations- og kommunikationskampagne over for operatørerne og offentligheden fremmer udviklingen af successive moduler med begrænsede applikationer ved hjælp af EGNOS-systemet, især til brug for luftfarten.

4. Særlige bemærkninger

4.1. ØSU er enig i, at fællesforetagendets formål skal være at sikre en fælles forvaltning af GALILEO. Det skal udelukkende finansieres ved hjælp af offentlige midler, også i form af andet end penge, f.eks. hardware og/eller software, og det er nødvendigt at tildele det status som juridisk person, så det kan indgå kontrakter og iværksætte alle nødvendige aktioner for at gennemføre udviklings- og valideringsfasen samt fastsætte betingelserne for oprettelsen af Det Europæiske Agentur/Det Europæiske Selskab.

⁽¹⁾ GRID: distribueret system for computer-/multimedieforbindelser med »single-view«, f.eks. UMTS-systemer.

4.1.1. Efter ØSU's mening bør fællesforetagendet have en smidig og let struktur, som passer til dets funktion og tidsbegrænsede levetid, og det bør derfor lade udviklingen af den hard- og software, der er nødvendig for gennemførelsen af udviklings- og valideringsfasen, hvile på kontrakter med tredjemand og på de direkte indskud i form af naturalier, så man undgår den stivhed, der tidligere har skabt en del problemer for det fællesforetagende, der er oprettet i relation til EURATOM.

4.1.2. Hvad angår beskatningsordning, skal det land, der vælges som hovedsæde for fællesforetagendet GALILEO, garantere, at alle transaktioner under fællesforetagendet er fritaget for moms.

4.2. ØSU foreslår, at betragtning nr. 12 ændres som følger: »Det Europæiske Råd i Stockholm bemærkede, at den private sektor er parat til at supplere de offentlige budgetter i udviklingsfasen. Repræsentanterne for de vigtigste berørte erhvervsgrupper ... i form af tegning af andele i fællesforetagendets kapital eller under enhver anden form som f.eks. den kommende befordringsvirksomhed for GALILEO til et samlet beløb på 200 millioner euro«.

4.3. Betragtning nr. 14 bør ændres som følger: »Fællesforetagendets hovedopgave vil blive at ... ved at samle de offentlige midler til programmet i form af direkte overførsler af kapital eller naturalier; desuden vil det give mulighed for at sikre forvaltningen af vigtige demonstrationsprojekter -«.

4.4. ØSU foreslår at tilføje følgende to betragtninger:

(15) Fællesforetagendet skal støttes af en befordringsvirksomhed for GALILEO, i hvilken deltager såvel offentlige som private investorer i overensstemmelse med aftalememorandummet. Fællesforetagendets forretningsudvalg skal udvikle et system til beregning og dokumentering af omkostningerne og fastlægge systemer for udbygning, udvikling, styrkelse og vedligeholdelse af GALILEO-systemet. Befordringsvirksomheden skal iværksætte en permanent oplysningskampagne til fremme af GALILEO-systemet over for potentielle operatører og brugere samt over for offentligheden.

(16) Fællesforetagendet og befordringsvirksomheden for GALILEO opretter efterfølgende med henblik på indbyrdes koordinering to fælles rådgivende organer under forsæde af Kommissionen, dvs. et institutionelt styringsforum, der

er åbent for de berørte offentlige og private medlemmer, og et organ til beskyttelse af privatlivets fred for at sikre overholdelse af kravene om gennemsigtighed, sikkerhed og beskyttelse af borgerne.

4.5. Bilaget — Vedtægter for fællesforetagendet GALILEO — artikel 1

4.5.1. Det andet afsnit i punkt 3b bør slettes, da de bidrag i penge og i naturalier, som virksomhederne har tegnet sig for, skal gå til befordringsvirksomheden for GALILEO og ikke fællesforetagendet, der skal blive ved med at være 100 % offentligt ejet.

4.5.2. Punkt 4, 3. afsnit bør derfor slutte med »inden udløbet af en frist på 30 dage«, og den efterfølgende sætning »De private virksomheder skal kun tegne henholdsvis ... inden den 31. december 2002« bør udgå.

4.6. Bilaget — artikel 2

4.6.1. Punkt 3, 1.led, andet punktum ændres som følger:

— »det skal sikre, at de private virksomheder, der har deltaget i befordringsvirksomheden for GALILEO, får en proportionelt beregnet forkøbsret i forbindelse med opnåelse af medlemskab af den enhed, som skal forestå etablerings- og ibrugtagningsfasen og driftsfasen for navigationssystemet.«

4.6.2. Der tilføjes et tredje led til punkt 3:

— »det forbereder og udvikler en systematisk, vedvarende informations- og kommunikationskampagne for at oplyse operatørerne om udviklingen af successive moduler med begrænsede, men vigtige applikationer.«

4.6.3. Endvidere tilføjes der et nyt punkt 4 med følgende ordlyd:

»4. »i udførelsen af de opgaver, der er beskrevet ovenfor i punkt 1, 2 og 3, bistår fællesforetagendet af to rådgivende organer, som det deler med den kommende befordringsvirksomhed for GALILEO, dvs. først og fremmest af et institutionelt styringsforum og af et organ for sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred for at sikre overholdelse af kravene om gennemsigtighed, sikkerhed og beskyttelse af borgerne.««

4.7. Bilaget — artikel 7

4.7.1. Artikel 7, punkt 2 ændres som følger:

»2. Bestyrelsen kan anmode om udtalelse fra det institutionelle styringsforum og fra organet for sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred.«

4.8. Bilaget — artikel 8

4.8.1. Artikel 8, punkt 3, udvides med et nyt afsnit med følgende ordlyd:

»3. Bestyrelsen har mulighed for at høre de to blandede rådgivende organer, der er oprettet i fællesskab med befordringsvirksomheden for GALILEO, dvs. det institutionelle forum, der er paritetisk sammensat og ledes af Kommissionen, og et organ for sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred, ligeledes paritetisk sammensat og med Kommissionen som formand. Disse organer kan afgive udtalelser om emner, som bestyrelsen forelægger dem. De har samme tidsbegrænsede levetid som fællesforetagendet og skal have 30 medlemmer, hvoraf 15 skal udpeges af fællesforetagendets bestyrelse og 15 af befordringsvirksomheden for GALILEO.«

4.9. Samtidig oprettelse af en befordringsvirksomhed for GALILEO

4.9.1. ØSU anbefaler, at der udarbejdes et virksomhedsprospekt, som kan forelægges de private firmaer, der har underskrevet aftalememorandummet af marts 2001, med henblik på etableringen af befordringsvirksomheden for GALILEO, som også de offentlige myndigheder bør deltage i for at søsætte systemer til beregning og dokumentering af omkostninger og for at fastlægge et system for udbygning, udvikling, styrkelse og vedligeholdelse af GALILEO.

4.9.2. Virksomheden bør gradvist overgå fra fuldt offentligt eje til de private investorer, som ved processens afslutning bør have det fulde økonomiske ansvar for virksomheden, mens kontrollen og det teknisk-politiske ansvar fortsat varetages af den offentlige sektor.

4.9.3. Befordringsvirksomheden for GALILEO skal deltage som ligeværdig partner i de to fælles rådgivende organer for fællesforetagendet og befordringsvirksomheden for GALILEO, dvs. det institutionelle styringsforum og organet for sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred, og skal på eget initiativ eller på foranledning af fællesforetagendet modtage udtalelser fra disse organer.

4.9.4. Befordringssvirksomheden for GALILEO bør desuden — ud over at deltage i fastlæggelsen af systemets tjenester og systemets udformning — have til opgave at deltage aktivt i informations-, kommunikations- og støttekampagnen omkring GALILEO-systemet frem til driftsfasen i 2008.

Bruxelles, den 28. november 2001.

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 Rådets direktiv 92/6/EØF om montering og anvendelse af hastighedsbegrænsende anordninger i visse klasser af motorkøretøjer i Fællesskabet«

(2002/C 48/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 11. juli 2001 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 Sergio Colombo til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 113 stemmer for, 4 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Resumé af Kommissionens forslag

I henhold til Rådets direktiv 92/6/EØF om montering og anvendelse af hastighedsbegrænsende anordninger i visse klasser af motorkøretøjer i Fællesskabet ⁽¹⁾ skal alle køretøjer i klasse N3 og køretøjer i klasse M3 ⁽²⁾ med en totalvægt over 10 ton udstyres med hastighedsbegrænsende anordninger.

1.1. Det foreliggende forslag om ændring af Rådets direktiv 92/6/EØS har til formål at indføre hastighedsbegrænsende anordninger også for køretøjer i klasse M2 med tilladt totalvægt på op til 5 ton (busser) og i klasse N2 (lastbiler med tilladt totalvægt over 3,5 ton).

1.2. Der henvises til nedenstående tabel for et klart overblik over den nuværende situation og Kommissionens forslag.

⁽¹⁾ EFT L 57 af 2.3.1992 s. 27.

⁽²⁾ Det kan til orientering nævnes, at klassebetegnelserne M og N dækker følgende køretøjer:

M = Persontransport	M1 = 8+1 Siddepladser
	M2 = > 8+1 Vægtgrænse < T 5
	M3 = > 8+1 Vægtgrænse > T 5
N = Varetransport	N1 = Vægtgrænse ≤ T 3,5
	N2 = Vægtgrænse > T 3,5 ≤ T 12
	N3 = Vægtgrænse > T 12

Hastighedsbegrænsende anordninger — udvidelse

(Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv KOM(2001) 318 endelig af 14.6.2001)

Klasser	Maksimumshastighed	Tidsfrister
p.t. indbefattet	M3 100 km/h	Fabriksnye 1/1/94 Registreret 1/1/88–1/1/94 1/1/95 ⁽¹⁾
	N3 90 km/h	Registreret fra 1/1/88 1/1/94
forslaget omfatter	M2/M3 100 km/h	Fabriksnye 1/1/04 Registreret 1/1/01–1/1/04 1/1/05
	N2/N3 90 km/h	Registreret fra 1/1/2001 1/1/06 ⁽²⁾

⁽¹⁾ For køretøjer i international transport.

⁽²⁾ Gælder kun køretøjer i national transport.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU ser positivt på, at Kommissionens forslag går i retning af at sikre højere standarder for færdselssikkerhed og dermed beskyttelse af personer. Reduktionen af emissioner af forurenende stoffer, der er en følge af nedjusteringen af de berørte køretøjers maksimumshastighed, betragtes desuden som gunstig for den miljøbeskyttelsespolitik, som ØSU altid har søgt at fremme. Forslaget imødekommer samtidig behovet for at harmonisere praksis inden for strategisk vigtige sektorer i EU's økonomi, såsom vare- og persontransport. Med forbehold af de ændringsforslag, der fremsættes i afsnit 3, er ØSU derfor gunstigt indstillet over for Kommissionens forslag, ligesom det i øvrigt i en tidligere udtalelse ⁽³⁾ stillede sig positivt til det oprindelige forslag, der efterfølgende blev til direktiv 92/6/EØF.

2.2. Den direkte økonomiske indvirkning skønnes ikke at blive en økonomisk byrde for transportfirmaerne eller for brugerne af de pågældende køretøjer. Gennemsnitsprisen for eftermontering af hastighedsbegrænsende anordninger ligger

⁽³⁾ ØSU-udtalelse EFT C 40 af 17.2.1991.

på omkring 500 euro. Fabriksnye biler falder uden for denne betragtning, da de har anordningen indbygget i deres elektronik. Der er imidlertid en reel frygt for en indirekte stigning i de samfundsmæssige omkostninger, hvad der redegøres nærmere for under de særlige bemærkninger.

2.3. Det er en uomgængelig nødvendighed, at det omtalte regelsæt også gøres obligatorisk — uden nogen form for undtagelser — i de østeuropæiske lande, og især i førtiltrædelseslandene. En anden forvaltningspraksis ville få konsekvenser for alle ovennævnte områder og desuden bidrage til at skærpe konkurrenceforvridningen yderligere.

2.3.1. Det er således ikke vanskeligt at forestille sig, at man for at sikre transport, der er særdeles afhængig af højere hastighed, i vid udstrækning vil ty til at bruge køretøjer, der er indregistreret uden for EU under i øvrigt fuldt forsvarlige vilkår i overensstemmelse med EU's regler om aktiv og passiv færdselssikkerhed.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Ifølge Kommissionens forslag skal køretøjer med en totalvægt på 4 ton have indstillet deres hastighedsbegrænsende anordninger på samme maksimumshastighed som køretøjer med en totalvægt på 40 til 44 ton. ØSU stiller sig tvivlende over for dette forslag.

3.2. Førnævnte forslag er uholdbart, såvel fra et rent teknisk synspunkt som i en overordnet transportpolitisk sammenhæng.

a) Ens hastighedsbegrænsninger ville teknisk set sidestille køretøjer i forskellige vægtklasser, som tværtimod i andre EU-regler er adskilt på grund af deres forskellige tekniske karakteristika. Det bemærkes for eksempel, at direktiv 98/12⁽¹⁾, som omhandler godkendelse af bremsesystemer i køretøjer, fastsætter en prøvningshastighed på 100 km/h for N2-køretøjer (T 12) med en bremselængde på 112 m. De forsøgskørsler, som producenterne under før-godkendelsesproceduren gennemførte med køretøjer, der vejer under 7,5 ton, gav bremselængder langt under 112 m ved 110 km/h. Bremselængden for et køretøj på 4,5 ton, der kører med 110 km/h, er cirka 92 m. Det skal bemærkes, at køretøjer med en så lav totalvægt er udstyret med motorer, bremseanordninger og kinematisk kæde, der er beregnede til og tilpasset langt højere hastigheder end de her omtalte.

b) Hvad angår transportpolitikken, må man tage i betragtning, at de omhandlede køretøjer er designet og bliver brugt til distribution, fragtkørsel mellem engros- og detailledet, transport af fordærvelige varer og hurtige forsyninger til markeder (f.eks. fiske- og grøntmarkeder), dvs. tjenesteydelser, der ikke kan udføres ved hjælp af andre transportformer.

Hertil kommer at handel via Internettet (e-handel), som bogstaveligt talt er i gang med at forvandle visse økonomiske sektorer, gør det nødvendigt at finde hurtige og smidige transportløsninger, da systemet ellers vil miste sin tiltrækningskraft og bryde sammen, medmindre man har tænkt sig at anvende flere køretøjer.

Det fremgår således med tilstrækkelig tydelighed, at der ikke er belæg for at sidestille køretøjer i de lave vægtklasser med køretøjer i de højere, da det vil føre til køer og samtidig lægge op til hasarderet kørsel⁽²⁾. Især ville overhalinger sandsynligvis blive foretaget på de stejleste skråninger, hvor de tungere køretøjer netop sænker farten yderligere på grund af den passive modstand. Dette vil føre til endnu flere kødannelse, og følgelig for stor færdselstæthed og øget emissionsforurening, da vejsystemet bruges af alle typer køretøjer (personbiler, busser og lastbiler).

3.3. Under ét ville alt dette føre til en betydelig forøgelse af omkostningerne for samfundet og dermed for den samlede økonomi.

3.4. Lignende overvejelser gør sig gældende for køretøjer til persontransport (klasse M). Man behøver bare at tænke på de små transitbusser, som bruges i lufthavne og ved store hoteller, limousiner og lignende.

3.5. ØSU foreslår derfor, at Kommissionen reviderer forslaget og indfører en begrænsnings-anordning, der er indstillet til højeste hastighed for køretøjer i de lette vægtklasser (M2 og N2).

3.5.1. ØSU minder om, at vægtgrænsen på 7,5 ton, som mange medlemsstater (UK/D/F/B) allerede anvender ved fastsættelsen af hastighedsgrænser, fungerer som tærskelværdi for anvendelsen af økopoint ved transatkørsel gennem Østrig og

⁽¹⁾ EFT L 81 af 18.3.1998 s. 27.

⁽²⁾ Kommissionen indrømmer selv denne mulige risiko (se KOM(2001) 318 endelig, del 1. s. 4).

også anvendes i forslaget til direktiv om harmonisering af kørselsforbud på søndage og nationale fri- og helligdage ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ KOM(2000) 759 endelig — EFT C 120 E af 24.4.2001, s. 3.

3.6. Det er klart nødvendigt at ændre direktiv 92/24 for at bane vej for en EU-godkendelse af hastighedsbegrænsende anordninger, og Kommissionen har til hensigt at fremsætte et ændringsforslag herom så snart som muligt.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om statsstøtte til kulindustrien«

(2002/C 48/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. september 2001 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 J. Ignacio Gafo Fernández til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 107 stemmer for, 1 imod og 8 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Dette er første gang, at ØSU høres om dette emne, som traditionelt har henhørt under Det Rådgivende Udvalg for EKSF. Men eftersom EKSF-traktaten udløber i juli 2002, har det været nødvendigt at høre begge EU-organer. Derfor ønsker ØSU at støtte sig til udtalelsen fra EKSF-Udvalget, som i sagens natur har større erfaring på dette område. Ikke desto mindre vil ØSU fremsætte bemærkninger, som er nødvendige for at sikre overensstemmelse mellem denne udtalelse og tidligere ØSU-udtalelser om energipolitik og individuelle energikilder.

1.2. Denne fremgangsmåde er ligeledes en forudsætning for, at ØSU kan trække på EKSF-Udvalgets værdifulde erfaringer i sine fremtidige aktiviteter. De to organers undersøgelse af dette spørgsmål er nu ved at være afsluttet, og der vil blive forelagt formelt forslag herom for Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet.

2. Bemærkninger

2.1. ØSU støtter dette forslag til forordning, der sigter mod en forlængelse indtil 2010 af de bestemmelser, som — efter Kommissionens behørig godkendelse — gør medlemsstaternes støtte til deres kulindustri forenelig med fællesmarkedet.

2.2. ØSU er af den opfattelse, at energiforsyningssikkerheden, som den aktuelle situation netop viser, er et langsigtet mål, som der skal tages passende hensyn til ved fastlæggelsen af andre politikker på områder såsom fri bevægelighed for varer samt konkurrence.

2.3. ØSU bifalder opdelingen af støtten til kulindustrien i tre særskilte kategorier: støtte til ekstraordinære udgifter i forbindelse med »gamle forpligtelser«, støtte til sikring af ressourcerne og endelig støtte til aktivitetsindskrænkning.

2.4. ØSU støtter ligeledes de generelle bestemmelser om anvendelsen af støtteordningen, systemet med indberetning fra medlemsstaterne samt Kommissionens undersøgelses- og godkendelsesbeføjelser, som skal sikre størst mulig gennemsigtighed i anvendelsen af støtten.

2.5. ØSU støtter princippet om nedtrapning af støtten og kravet om, at alle energikilder skal indordnes under de normale markedsvilkår, så det undgås, at visse sektorer ikke bestræber sig nok på at øge produktiviteten eller nedbringe produktionssomkostningerne pr. enhed gennem anvendelse af ny teknologi.

2.6. Derfor mener ØSU, at den andel på 15 % af energiproduktionen, som direktivet om det indre marked for elektricitet giver mulighed for at give forrang ud fra ikke-økonomiske hensyn, udgør maksimumsgrænsen for »indenlandsk produceret energi«, der af hensyn til sammenhængen i lovgivningen bør betragtes som støtteberettiget.

2.7. ØSU deler dog ikke Kommissionens syn på sammenhængen mellem støtten til kulindustrien og støtterammen for vedvarende energikilder eller på overførslen af offentlige midler mellem de to sektorer.

2.8. Ganske vist bidrager begge energikilder betydeligt til forbedring af forsyningssikkerheden, men ikke alle EU-lande yder støtte til kulindustrien, og situationen og udsigterne for de vedvarende energikilder kan ikke sammenlignes med situationen for kulindustrien. De vedvarende energikilder er nye industrisektorer med stor geografisk spredning, mens støtten til kulindustrien i årtier har været dalende og desuden regionalt eller lokalt koncentreret. For begge industrisektorer gælder det, at de kun kan yde deres vigtige bidrag til forbedring af forsyningssikkerheden, hvis der er fastsættes specifikke støtterammer. På grund af de to sektors forskellige situation må der findes specifikke løsninger for hver især.

2.9. Derfor støtter ØSU Det Rådgivende EKSF-Udvalgs forslag om, at denne støtteramme, der løber indtil år 2010, ikke revideres i 2008 som fastsat i forslaget til forordning. Kommissionen begrundet en revision i 2008 med, at den generelle ordning for midlertidig støtte til vedvarende energikilder udløber på dette tidspunkt. ØSU kan ikke godtage dette argument, eftersom direktivet om vedvarende energikilder i forvejen fastsætter en specifik støtteramme for disse energikilder, som kan tilpasses den generelle ramme for støtte til miljøbeskyttelse. Følgelig kan man godt lade den nye ramme for vedvarende energikilder gælde indtil 2010, så den falder sammen med tidshorisonten for kulindustrien.

2.10. ØSU er enig med Det Rådgivende EKSF-Udvalg i, at en ordning, som har til formål at forbedre energiforsyningssikkerheden og opbygge et fundament af primærenergikilder, ikke samtidig kan kræve kontinuerlig nedtrapning af al støtte til kulindustrien. ØSU bifalder, at medlemsstaterne får mulighed for at tilstræbe en fast mindstestøtte til indenlandsk produceret kul, som sikrer adgangen til de vigtigste udvindingssteder. Dette indbefatter en funktionsdygtig infrastruktur, en fagligt kvalificeret kernearbejdsstyrke og teknisk knowhow. Der kan derfor af hensyn til forsyningssikkerheden kun kræves kontinuerlig nedtrapning af støtten indtil et minimumsniveau.

2.11. ØSU foreslår derfor, at den nuværende ordning opretholdes i uændret form indtil 2010, også hvad angår støtten til nedlukning af produktionsenheder. ØSU går dog ind for, at der i 2008 foretages en evaluering af den gældende ordning og indledes en debat om den ordning, der skal træde i kraft i 2011. Dermed kan industrien, arbejdstagerne og brugerne få tilstrækkelig tid til at forberede sig.

2.12. Dette kan også give en meget positiv effekt i de to kandidatlande med en stor kulindustri (Polen og Den Tjekkiske Republik), som ellers får alt for kort tid til at omstrukturere deres socialt og økonomisk set vigtige kulindustri. I modsat fald ville de muligvis kræve yderligere overgangsordninger, som kun vil opsplitte det indre elmarked.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 404/93 om den fælles markedsordning for bananer«

(2002/C 48/11)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. september under henvisning til EF-traktatens artikel 37 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede José María Espuny Moyano til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. oktober 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 108 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Kommissionens forslag

1.1. Kommissionens nye forslag indeholder en række ændringer af den fælles markedsordning for bananer, som først og fremmest sigter mod iværksættelse af anden fase i de aftaler, som blev indgået med USA og Ecuador henholdsvis den 10. og 30. april 2001.

1.1.1. Aftalerne blev indgået for at få afsluttet bananstriden mellem EU og disse to lande. Parterne er således blevet enige om en tilpasning af EU's importordning for bananer i følgende to faser:

- første fase, som trådte i kraft 1. juli 2001 med vedtagelsen af forordningen om gennemførelsesbestemmelser vedrørende importordningen for bananer, hvori der fastsættes en ny metode til tildeling af importlicenser baseret på historiske referencemængder, og
- anden fase, som efter planen skal træde i kraft den 1. januar 2002 med vedtagelsen af ændringen af Rådets forordning (EØF) nr. 404/93.

1.1.2. Iværksættelsen af anden fase afhænger af, om det i Verdenshandelsorganisationen lykkes at få dispensation fra GATT-aftalens artikel I (toldpræference for produkter fra de AVS-lande, som har undertegnet Cotonou-konventionen) og artikel XIII (forbeholdelse af en særlig kvote for bananer fra AVS-landene).

1.2. Kommissionen foreslår i anledning af ændringen af forordning (EØF) nr. 404/93 at ajourføre en række bestemmelser, som er kommet ud af trit med udviklingen, såsom:

- KN-koderne i told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif;
- finansieringen af støtten til producentorganisationerne;
- Forvaltningskomitéen for Bananer.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU anerkender Kommissionens bestræbelser på at nå frem til en aftale med USA og Ecuador, som sætter punktum for bananstriden og gengældelsesforanstaltningerne imod de europæiske produkter.

2.2. ØSU mener imidlertid, at overførslen af 100 000 tons fra kontingent C til kontingent B vil medføre øget import af bananer til lavere told, hvorved priserne vil falde til skade for producenternes indkomst.

2.3. ØSU beklager, at der ved den foregående reform af forordning (EØF) nr. 404/93 ikke er taget hensyn til dets udtalelse af 29. marts 2000⁽¹⁾ på flere overordentlig vigtige punkter, såsom:

- kritik mod indførelse af en standardtoldsats den 1. januar 2006 og støtte til opretholdelse af toldkontingentordningen i mindst 10 år samtidig med, at muligheden for at indføre en anden ordning efter udløbet af denne periode undersøges. I løbet af denne periode vil man især kunne vurdere den nye ordnings konsekvenser i de forskellige producentregioner i EU for beskæftigelse, produktionsstrukturer, producentindkomster og prisudviklingen på markedet;
- behovet for en realistisk revision af tillægstoldkontingentet (kontingent B) i overensstemmelse med markedskravene for at undgå såvel underforsyning som overforsyning af markedet;

⁽¹⁾ EFT C 140 af 18.5.2000.

- den metode, man vælger at benytte ved tildeling af importlicenser, skal kunne sætte SMV'er inden for produktion og distribution i stand til at operere på markedet på samme vilkår som de store multinationale foretagender, idet sigtet skal være at give forbrugeren et frit valg og at tilvejebringe et forhold mellem kvalitet og pris, som på én gang opfylder sundheds- og miljøkravene;
- indførelse af en række ledsageforanstaltninger for at råde bod på de virkninger, som den nye ændring af importordningen vil få for EU's producenter;
- indførelse af særlige støtteforanstaltninger for de somaliske producenter, så de kan klare sig i den ustabile politiske situation i Somalia, som for øjeblikket forhindrer dem i at gennemføre en regelmæssig eksport af bananer til EU-markedet.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU er klar over behovet for en tilpasning af den bananimportordning, der blev indført med forordning (EØF) nr. 404/93, til de aftaler, der er indgået med USA og Ecuador, og har derfor ingen indvendinger imod, at der overføres 100 000 tons fra kontingent C til kontingent B, og at førstnævnte (kontingent C) forbeholdes bananer fra AVS-landene.

3.2. ØSU påpeger, at det før ændringen af den nuværende forordning (EØF) nr. 404/93 er nødvendigt i WTO at opnå to dispensationer fra artikel I og XIII i GATT-aftalen indtil 2008, hvor den nuværende ordning for AVS-landene udløber, da disse landes produktion ellers vil være uden beskyttelse.

3.3. Efter ØSU's mening bliver beskyttelsen af EU's producenter svækket ved hver ændring af den fælles markedsordning for bananer, og den nuværende lovramme giver ikke de nødvendige garantier for markedsføringen af EU's bananer. Derfor er det nu nødvendigt at styrke og konsolidere mekanismen for udligningsstøtte ved indkomststab, således at der ikke ved senere reformer med henblik på nedskæring af den fælles

landbrugspolitik budget kan pilles ved denne mekanisme eller udgifterne til den. En sådan foranstaltning kan baseres på traktatens artikel 299, stk. 2, som giver retsgrundlag for at fastsætte særlige betingelser for anvendelsen af EU's politik i fjerntliggende regioner.

3.4. ØSU anser det for nødvendigt at indføje en klausul, som giver producentmedlemsstaterne mulighed for på frivillig basis at begrænse den del af bananproduktionen, der er berettiget til udligningsstøtte, til de arealer, der er tilplantet med bananpalmer på det tidspunkt, beslutningen træffes. En sådan foranstaltning skal have til formål at beskytte landbrugere med traditionelle bananplantager i områder med lav produktivitet, men af stor miljømæssig betydning, som kan blive berørt af en forholdsvis nedsættelse af støtten ved overskridelse af den regionale og den maksimale globale garantikvote. Desuden går tendensen på nogle af de nye plantager i retning af intensiv drift, hvilket kan gå ud over beskyttelsen af miljøet.

3.5. ØSU gør opmærksom på en fejl i finansieringsoversigten, der er vedlagt Kommissionens forslag, hvor der fra tabet af toldindtægter på 20,8 mio. EUR trækkes den nye told på 7,5 mio. EUR. Resultatet er naturligvis 13,3 og ikke 15,3 mio. EUR, som anført.

4. Konklusioner

4.1. ØSU er klar over, at den importordning for bananer, som er fastlagt i forordning (EØF) nr. 404/93, må tilpasses for at løse bananstriden i WTO og dermed sætte stopper for USA's ensidige gengældelsesforanstaltninger rettet mod importen af visse EU-produkter.

4.2. ØSU påpeger endnu en gang, at denne nødvendige tilpasning af den fælles markedsordning for bananer ikke må gå ud over den effektive opfyldelse af de grundlæggende mål for markedsordningen og især opretholdelsen af markedsføringsgarantien for EU- og AVS-bananer, således at producenterne sikres en rimelig indtægt og forbrugerne i hele EU adgang til et varieret udbud af bananer fra forskellige egne til rimelige priser.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Resultaterne af strukturfondsprogrammeringen for perioden 2000/2001 (mål nr. 1)«

(2002/C 48/12)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 5. juli 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Campbell Christie til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse enstemmigt den 12. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 114 stemmer for, 1 imod og ingen hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Den reviderede forordning, som fastsætter de generelle bestemmelser for strukturfondene (forordning (EF) nr. 1260/1999), indeholder reviderede procedurer for gennemførelsen af fondene i perioden 2000-2006. Nogle af disse revisioner medfører, at medlemsstaterne får pålagt et større ansvar for forvaltning, gennemførelse og overvågning af strukturfondene, herunder:

- udvidelse og styrkelse af partnerskabet for at øge merværdien,
- decentral programmering af aktionerne: medlemsstaten eller forvaltningsmyndigheden og ikke Kommissionen vedtager programtillægget efter at have opnået overvågningsudvalgets tilslutning,
- medlemsstaten får det overordnede ansvar for gennemførelsen, overvågningen og effektiviseringen af interventionerne,
- evalueringen betragtes ikke længere som en særskilt øvelse, men udgør en integrerende — om end uafhængig — del af forberedelsen, gennemførelsen, overvågningen og revisionen af programmeringen.

1.2. Ud over disse ændringer i forordningerne var det ligeledes hensigten, at strukturfondsprogrammerne i løbet af perioden 2000-2006 skulle være i overensstemmelse med andre tiltag med indflydelse på regional økonomisk og social udvikling i de støtteberettigede regioner i hele EU. Andre tiltag omfatter tiltag under Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Samhørighedsfonden eller som led i de politiske mål for den europæiske perspektivplan for fysisk planlægning (ESDP) og — i medlemsstaterne — den europæiske beskæftigelsesstrategi og prioriteringen i den nationale handlingsplan for beskæftigelsen.

1.3. På baggrund af de nye strukturfondsforordninger blev Kommissionen inddraget i udførlige drøftelser med de regioner og medlemsstater, som er støtteberettigede i henhold til mål 1. Disse drøftelser fandt sted for at sikre, at overdragelsen af større ansvar til medlemsstaterne for gennemførelse og overvågning af strukturfondsstøtte blev fulgt op af et kvalitativt forbedret handlingsprogram sammenlignet med det, der blev anvendt i tidligere perioder.

1.4. Kommissionens meddelelse ⁽¹⁾ indeholder resultatet af disse forhandlinger og beskrivelsen af den forventede virkning af de nye mål 1-programmer, som nu er blevet vedtaget.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det er tydeligt, at Kommissionen har gjort en stor indsats for at sikre, at de vedtagne mål 1-programmer er af højest mulig kvalitet. ØSU glæder sig herover, men finder det overraskende, at kvaliteten af de programmer, der er indgivet til Kommissionen, varierer stærkt, selv inden for samme medlemsstat. Dette tyder på, at der anvendes forskellig praksis i de forskellige støtteberettigede regioner, og at der er basis for, at der vedtages metoder for »bedste praksis« for hver enkelt medlemsstat i andre støtteberettigede regioner i den pågældende medlemsstat.

2.1.1. Det er vigtigt, at Kommissionen i tide gennemgår de beslutninger, som blev truffet på grundlag af overvejelser om »kvalitetskontrol« i projektudvælgelsen. Er de kriterier, som Kommissionen har anvendt for at sikre sig, at mål 1-programmerne er tilstrækkeligt specificerede, de rette til at tilføje mest til den økonomiske udvikling i de pågældende regioner? For eksempel er arbejdsløsheden blandt kvinder særdeles høj, og er virkningerne af de regionale udviklingsplaner på denne gruppe medtaget i undersøgelserne af »kvaliteten« af disse programmer?

⁽¹⁾ KOM(2001) 378 endelig.

2.1.2. Selv om det nok vil være tidskrævende at inddrage samarbejdspartnere fra erhvervs- og fagorganisationer på hvert enkelt af de vigtigste stadier i forberedelses- og gennemførelsesarbejdet (herunder overvågning), bliver alle omkostninger i den forbindelse næsten med sikkerhed opvejet af, at de deraf følgende økonomiske udviklingsprogrammer bliver af bedre kvalitet.

2.2. ØSU glæder sig over, at partnerskab er blevet tildelt en større rolle, end det tidligere var tilfældet, i udarbejdelsen af de nuværende mål 1-programmer. ØSU har længe hævdet, at partnerskab er nøglen til en vellykket udformning og gennemførelse af regionale støtteprogrammer, eftersom det inddrager de instanser, der har en udførlig viden om de særlige økonomiske og sociale problemer, som en bestemt region står over for.

2.3. ØSU bemærker, at det har taget (til tider væsentligt) længere tid at vedtage programmerne end de fem måneder, som var planlagt i bestemmelserne. Det er uheldigt, da det uvægerligt har forsinket gennemførelsen af programmerne i de pågældende regioner. Selvom disse forsinkelser ofte har været forståelige, afspejler de alligevel, at visse regioner og medlemsstater ikke har været i stand til at opfylde de krav i programmeringsdokumentet, som skal være i orden, for at programmerne kan godkendes. ØSU anser dette for uheldigt og understreger behovet for bedre og hurtigere udarbejdelse af programmeringsdokumenterne i de pågældende regioner og medlemsstater.

2.4. Det ser ud til, at anvendelsen af »vejledende retningslinjer« har været vellykket i forbindelse med finpudsning af potentielle mål 1-programmer. Det er klart, at ændringer i den almindelige økonomi og i samfundet medfører, at nogle af de mere traditionelle økonomiske udviklingsforanstaltninger, der tidligere blev foretrukket af mål 1-regioner, ikke længere nødvendigvis er de bedst egnede til at give den regionale økonomiske udvikling bedre vilkår. Det er vigtigt, at Kommissionen fortsat analyserer de foranstaltninger, der mest sandsynligt vil stimulere regional økonomisk vækst i regioner med udviklingsefterslæb, og i partnerskabsregi rådgiver de enkelte regioner i overensstemmelse hermed.

2.5. ØSU glæder sig over den store opmærksomhed, som Kommissionen har viet sikringen af indførelsen af nye forvaltnings- og kontrolsystemer for mål 1-programmerne i medlemsstaterne. Det er vigtigt, at den finansielle forvaltning af mål 1-programmerne er kompetent og effektiv, og at procedurerne muliggør en fuldstændig og gennemsigtig revision af de midler, der udbetales under hvert enkelt program. ØSU opfordrer Kommissionen til at holde øje med disse systemer for at sikre, at den daglige praksis opfylder de krav, der er fastsat i forordningerne.

2.6. Selv om forhåndsevalueringerne er af høj kvalitet, er det naturligvis vigtigt, at alle mål 1-programmer underkastes regelmæssig evaluering, at resultaterne er målelige, og at effektiviteten af støtteforanstaltningerne overvåges. Som Kommissionen bemærker, er den regelmæssige evaluering af støtteforanstaltningerne i sig selv et yderst nyttigt forvaltningsværktøj.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Det er vigtigt, at strukturfondsstøtten anvendes til at øge produktivitsniveauet i mål 1-regionerne. Ligeledes bemærker ØSU, at der i indeværende periode er afsat en lidt større del af støtten til investering i menneskelige ressourcer end under tidligere programmer.

3.2. Selvom anvendelsen af strukturfondsstøtten under mål 1 forventes at øge væksten i BNP væsentligt i de medlemsstater, der modtager støtte, vil det reelle makroøkonomiske resultat i høj grad blive påvirket af de økonomiske udsigter for EU som helhed. Som følge heraf bør de forelagte oplysninger om BNP udelukkende betragtes som vejledende. Det er klart, at såfremt økonomien i EU generelt bliver dårligere end forventet, vil det få alvorlige følgevirkninger for de mindre velstående regioner.

3.3. Anvendelsen af strukturfondsstøtten har en langtidsvirkning, som vanskeligt lader sig beregne ved hjælp af indikatorer for den økonomiske udvikling på kort sigt (som f.eks. BNP, investeringsniveau osv.). Navnlig hvad angår udviklingen inden for menneskelige ressourcer og investering i F&U-kapaciteten, kan det tage mange år, før resultaterne af gældende politikker viser sig. Det er vigtigt, at den endelige vurdering af effektiviteten af de gældende programmer tager hensyn til både de kvalitative foranstaltninger i den økonomiske udvikling og de kvantitative indikatorer.

3.4. ØSU glæder sig over den vægt, som Kommissionen har lagt på additionalitet. I perioder med økonomisk nedgang, når de offentlige udgifter er under pres, er der tendens til, at regeringer strammer kapitalinvesteringsprogrammerne og ikke de gældende finansieringsprogrammer. Dette vil uvægerligt skade de mindst velstående regioner. Det er vigtigt, at medlemsstaterne fortsat opfylder deres forpligtelser i forbindelse med programmer for økonomisk og social samhørighed.

4. Konklusion

4.1. ØSU hilser Kommissionens meddelelse velkommen. Det er tydeligt, at Kommissionen har gjort en stor indsats for at sikre en ordentlig gennemførelse af de nye strukturfondsfor-

ordninger, hvad angår mål 1-programmer. Det er imidlertid vigtigt, at denne effektive begyndelse på den nye programmeringsfase forstærkes i løbet af hele programperioden ved hjælp af rapportering, overvågning og evaluering til tiden af resultaterne i selve regionerne.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om sikring af en reel beskatning af renteindtægter fra opsparing i Fællesskabet«

(2002/C 48/13)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. august 2001 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 Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Guido Ravoet til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 117 stemmer for og 3 hverken for eller imod.

1. Indledning

tægter fra opsparing i Fællesskabet. Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgav udtalelse herom den 24. februar 1999 ⁽¹⁾.

1.1. Direktivforslaget skal sikre reel beskatning i Fællesskabet af renteindtægter fra opsparing. Man vil sørge for, at rentebeløb, som i en medlemsstat udbetales til en faktisk modtager (fysisk person) med bopæl i en anden medlemsstat, reelt underkastes beskatning i overensstemmelse med national lovgivning i sidstnævnte medlemsstat (herefter bopælsstat).

2. Generel baggrund

2.1. I overensstemmelse med konklusionerne fra Rådets (økonomi og finans) møde den 1. december 1997 ⁽²⁾ var direktivforslaget fra 1998 baseret på den såkaldte »sameksistensmodel«, hvorefter hver medlemsstat skal kunne vælge mellem enten at opkræve kildeskat af rentebetalinger i én medlemsstat til fysiske personer, der er valutaindlændinge i en anden medlemsstat, eller at afgive oplysninger til bopælsstaten med henblik på at muliggøre beskatning.

1.2. Oplægget erstatter Kommissionens forslag af 20. maj 1998 om sikring af en reel minimumsbeskatning af renteind-

⁽¹⁾ EFT C 116 af 28.4.1999, s. 18.

⁽²⁾ EFT C 2 af 6.1.1998, s. 1.

2.2. Senere, og efter at man på mødet i Helsingfors⁽¹⁾ godkendte princippet om at »alle statsborgere, der er hjemmehørende i en EU-medlemsstat, bør betale skat af alle deres renteindtægter fra opsparing«, nåede medlemsstaterne på Det Europæiske Råd i Santa Maria de Feira⁽²⁾ frem til en aftale om, at udveksling af oplysninger på et så bredt grundlag som muligt må være det endelige mål inden for EU. Dog bevarede Belgien, Luxembourg og Østrig muligheden for i et vist tidsrum fortsat at anvende en kildeskatteordning, forudsat at en passende del af provenuet overføres til rentemodtagerens bopælsstat.

2.3. Samtidig blev det aftalt, at Rådsformandskabet og Kommissionen, så snart der var opnået enighed om direktivets hovedindhold, øjeblikkelig skulle indlede forhandlinger med USA og en række vigtige tredjelande (Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra og San Marino) for at fremme vedtagelsen af tilsvarende foranstaltninger i disse lande. Samtidig forpligtede de pågældende medlemsstater sig til at fremme vedtagelsen af de samme foranstaltninger i alle vigtige afhængige eller associerede områder (Kanaløerne, Isle of Man og de afhængige eller associerede områder i Vestindien).

2.4. På Rådets (økonomi og finans) møde i Bruxelles den 26. og 27. november 2000⁽³⁾ nåede man til enighed om direktivets hovedindhold.

2.5. Denne nye indfaldsvinkel fra økonomi- og finansministerrådets side støttes af Kommissionen. Den har derfor, med henvisning til det forhold at den nye indfaldsvinkel afviger klart fra de tidligere principper, valgt at trække sit direktivforslag fra 1998 tilbage. Det nye oplæg, hvori man søger at afspejle elementerne i aftalen mellem medlemsstaterne så præcist som muligt, blev offentliggjort den 18. juli 2001.

3. Forslagets indhold

3.1. Direktivet skal sikre en reel beskatning af renteindtægter, som en valutaindlænding i et EU-land modtager i en anden

medlemsstat (»den faktiske modtager« af rentebetalinger). Det berører ikke de nationale ordninger om beskatning af renteindtægter fra opsparing.

3.2. Ved »faktisk modtager« forstås her fysiske personer, som modtager indkomsterne for egen regning. Direktivet finder også anvendelse, hvis rentebeløbet udbetales til visse »enheder«, som ikke er juridiske personer, som ikke er underkastet de generelle ordninger for erhvervsbeskatning, og som ikke er et investeringsinstitut (se pkt. 3.6).

3.3. Den fysiske person, der modtager rentebetalingen, formodes at optræde for egen regning, medmindre han kan bevise det modsatte. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis han optræder som betalende agent (se pkt. 3.5 og 3.6) eller for en juridisk person, et investeringsinstitut eller en anden enhed, som nævnes i teksten. Dette gælder tillige, hvis han optræder på vegne af en anden fysisk person.

3.4. Den faktiske modtagers identitet og bopæl skal fastlægges behørigt. Herom indeholder direktivet udtrykkelige regler, der gælder som minimumsstandarder for medlemsstaterne. Der sondres her mellem de kontraktlige forbindelser, som allerede fandtes før direktivets ikrafttræden, og dem, der indgås efter dette tidspunkt. For den første gruppes vedkommende henholder man sig til de oplysninger, som foreligger i henhold til reglerne om hvidvaskning af penge. For den anden gruppes vedkommende fastsættes der udtrykkelige regler.

3.5. Direktivet finder anvendelse på den betalende agent. Det er således den erhvervsdrivende, som betaler renter til den faktiske modtager eller sikrer betalingen af renter umiddelbart til den faktiske modtager, der skal indsamle oplysningerne eller indeholde kildeskatten. Dette vil som regel være et pengeinstitut, men hvis betalingen til den faktiske modtager foretages direkte af debitor, betragtes sidstnævnte som betalende agent.

3.6. Som betalende agent betragtes endvidere enhver enhed, som ikke er en juridisk person, som ikke er underkastet de generelle ordninger for erhvervsbeskatning, og som ikke er et investeringsinstitut, eller som ikke vælger at blive behandlet som et sådant. Sidestillelsen med betalende agent finder sted på det tidspunkt, hvor renterne modtages eller opkræves. Direktivet finder således anvendelse på dette tidspunkt (ordningen »paying agent upon receipt«). Som regel er der her tale om enheder, der måske ikke kontrolleres så strengt af skattevæsenet. Ved at betragte dem som betalende agent bliver de omfattet af direktivets anvendelsesområde og underkastet dette.

(1) Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Helsingfors den 10. og 11. december 1999. Pressemeldelse nr. 00300/1/99 af 11.12.1999 offentliggjort på EU-Rådets websted (<http://ue.eu.int>).

(2) Bilag IV til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Santa Maria de Feira den 19. og 20. juni 2000. Pressemeldelse nr. 200/1/00 af 19.6.2000 offentliggjort på EU-Rådets websted.

(3) Konklusioner af Rådets (økonomi og finans) møde den 26. til 27. november 2000. Pressemeldelse nr. 13861/00 (Presse 453) af 26.11.2000, offentliggjort på EU-Rådets websted.

3.7. Den nye tekst indeholder også en definition på »rente-betalinger«, som varierer fra den ene medlemsstat til den anden. Udtrykket dækker alle indtægter af fordringer, herunder indtægter af kapitaliserings- og nulkuponobligationer. Der er tale om rentebeløbet på tidspunktet for afståelse, indfrielse eller tilbagekøb af fordringen. Alle rentebeløb, som udbetales inden for EU, omfattes, uanset hvor debitor har sit hjemsted.

3.8. Definitionen omfatter også udtrykkeligt indkomst afledt af rentebetalinger (et såkaldt kuponsystem), som udbetales af investeringsinstitutter, af de enheder, som der refereres til i pkt. 3.6 (som har valgt at blive behandlet som investeringssinstitutter) og af institutter for kollektiv investering etableret uden for EU.

Indkomst i forbindelse med afståelse, indfrielse eller tilbagekøb af andele eller enheder i et af ovennævnte investeringsinstitutter, enheder eller institutter for kollektiv investering, dersom disse har investeret mere end 15 % (40 % i overgangsperioden på 7 år) af deres aktiver i fordringer, omfattes ligeledes af direktivet. Her forholder det sig sådan, at enten den del af renterne, som indgår i provenuet fra afståelsen, eller — når denne ikke er kendt — den samlede indkomst betragtes som rentebetaling i henhold til direktivet.

3.9. I de medlemsstater, som har valgt informationsudveksling, indsamler de betalende agenter alle nyttige oplysninger om rentebetalinger og videregiver disse oplysninger til den nationale kompetente myndighed.

3.10. Sidstnævnte videregiver for sit vedkommende disse oplysninger til de kompetente myndigheder i de relevante bopælsstater. Indberetningen skal være automatisk og finde sted mindst en gang om året inden for 6 måneder efter udløbet af det år, hvor indtægterne er modtaget.

3.11. I en overgangsperiode på 7 år efter direktivets ikrafttræden opkræver Belgien, Luxembourg og Østrig kildeskat af rentebetalinger. De bevarer i denne periode retten til ikke at levere oplysninger til de øvrige medlemsstater, men må gerne modtage oplysninger.

De første tre år af overgangsperioden andrager kildeskattesatsen 15 % og dernæst 20 % for resten af perioden.

3.12. I ovennævnte medlemsstater skal de faktiske modtagere altid have mulighed for ikke at blive underkastet kildebeskatning. De beskattes i så fald kun i deres bopælsland. Her skal enten den procedure, som omtales under pkt. 3.9 (»den

faktiske modtager« giver i dette tilfælde den betalende agent lov til at videregive oplysninger til skattemyndighederne), eller anvendelse af en attest udstedt af bopælslandets kompetente myndighed, kunne bringes i anvendelse i de tre medlemsstater.

3.13. 75 % af kildeskatteprovenuet skal overføres til hvert enkelt af de berørte bopælsstater senest 6 måneder efter skatteårets afslutning. Den medlemsstat, som har opkrævet kildeskatten, beholder 25 %.

3.14. I den nævnte overgangsperiode er bopælsstaterne forpligtet til at anvende en procedure, som forhindrer dobbeltbeskatning.

3.15. I henhold til den såkaldte »grandfather-klausul« omfattes obligationer og andre omsættelige værdipapirer samt de deraf følgende rentebetalinger ikke af direktivets anvendelsesområde, hvis de for første gang er emitteret før den 1. marts 2001, eller hvis det oprindelige emissionsprospekt er blevet godkendt før denne dato. I tilfælde af »løbende« emission (»tap«) gælder der særlige regler for de trancher, som er emitteret fra 1. marts 2002. Hvis der er tale om værdipapirer, som løbende emitteres af en regering, bevirker emissionen af nye trancher efter denne dato, at hele emissionen omfattes af direktivet. For andre private emittenters emissioner omfattes derimod kun de trancher, som er emitteret efter ovennævnte dato. Disse undtagelsesbestemmelser gælder kun i den syvårige overgangsperiode, som omtales under pkt. 3.11.

3.16. I samme periode kan Belgien, Luxembourg og Østrig undlade at indeholde kildeskat af rentebetalinger stammende fra internationale organisationers emissioner, hvis dette skulle stride mod internationale traktater, som disse medlemsstater har indgået.

3.17. Det står medlemsstaterne frit for at opkræve andre typer kildeskat (eksempelvis af typen »debitor«) af de samme indkomster. Dette er ikke uforeneligt med den i direktivet nævnte kildebeskatning (se pkt. 3.11).

3.18. Medlemsstaterne skal senest den 1. januar 2004 ikraftsætte de nationale foranstaltninger, som er nødvendige for at efterkomme direktivet.

3.19. Kommissionen skal hvert tredje år aflægge rapport til Rådet om direktivets funktionsmåde. Om fornødent skal der foreslås ændringer af direktivet.

4. Generelle bemærkninger

4.1. ØSU har tidligere udtalt sig om spørgsmålet om beskatning af grænseoverskridende rentebetalinger i EU, nemlig i udtalelsen »direkte og indirekte beskatning«⁽¹⁾, i sin udtalelse om »beskatning i Den Europæiske Union — rapport om udviklingen i skatte- og afgiftssystemerne«⁽²⁾ og i sin udtalelse om det foregående forslag til direktiv⁽³⁾.

4.2. ØSU konstaterer, at samtlige berørte har udfoldet ihærdige bestræbelser i denne sag siden det foregående direktivforslag blev offentliggjort i 1998. Både Det Europæiske Råd, Rådet af finans- og økonomiministre, de successive EU-formandskaber og Kommissionen (og dennes tjenestegrene) har gjort alt, hvad der stod i deres magt for at nå videre på dette felt. De gjorde fremskridt er bemærkelsesværdige.

4.3. Direktivforslaget er et led i den skattepakke, som Rådet (økonomi og finans) nåede til enighed om den 1. december 1997. Det foreliggende direktivforslag skal sammen med en adfærdskodeks om erhvervsbeskatning og en fælles ordning for beskatning af renter og royalties principielt ses som en uløselig helhed. Det blev tillige aftalt, at behandlingen af skattepakkens hovedelementer skulle følge en parallel tidsplan. Målet er at nå frem til en endelig aftale om skattepakken senest 31. december 2002. ØSU mener, at princippet om, at der sideløbende skal gøres fremskridt for skattepakkens tre elementer, er overmåde vigtigt. Koordinering af beskatningen af opsparingen i Fællesskabet udgør en væsentlig faktor, som vil gøre det muligt at opnå fremskridt inden for visse andre områder af integrationen i EU.

4.4. Det skal tilføjes, at to lande, nemlig Østrig og Luxembourg, har erklæret, at de først vil godkende direktivet om beskatning om renteindtægter fra opsparing, når der er truffet en bindende afgørelse om tilbagetrækning af de 66 foranstaltninger, som knytter sig til anvendelsen af adfærdskodeksen⁽⁴⁾.

4.5. ØSU godkender direktivforslaget. Endemålet om genrel indførelse af gensidig udveksling af oplysninger mellem

medlemsstaterne fører til, at beskatningen af den i udlandet udbetalte renteindtægt opkræves efter den indkomstskattesats, som modtageren normalt er underkastet. På denne måde kan unfair skattekonkurrence holdes i ave.

ØSU tager til efterretning, at direktivforslaget er et led i en større helhed, nemlig »skattepakken«, at dens tre enkeltdele gennemføres sammenhængende, og at de relevante aktiviteter på de respektive områder foregår ifølge en parallel tidsplan; ØSU noterer sig tillige de politiske erklæringer, som nogle medlemsstater har afgivet i så henseende.

4.6. Direktivforslaget er udarbejdet efter intense forhandlinger mellem medlemsstaterne (især i Det Europæiske Råd og i Rådet af økonomi- og finansministre), og den nye tekst, der er resultatet heraf, afspejler dette. Efter at der således er opnået en politisk balance, agter ØSU ikke at sætte spørgsmåltegn ved den fælles position, som medlemsstaterne er blevet enige om, så meget mere som de tidligere forslag heller ikke indeholdt nogen ideel løsning. Derimod består der fortsat en del modsætninger mellem kapitalimporterende og kapitaleksporterende medlemsstater, ligesom visse problemer, så som dem der vedrører eventuel delokalisering af markeder og kapital (f.eks. med hensyn til euroobligationer), udestår, eller i det mindste ikke har fundet en endegyldig løsning. ØSU vil derfor begrænse sig til en række generelle overvejelser og nogle mere tekniske spørgsmål.

4.7. For ØSU at se, er det fuldt ud relevant, at bevarelse af de europæiske finansielle markeders konkurrenceevne indgår i aftalen mellem medlemsstaterne⁽⁵⁾. Det må undgås, at finanscentrenes position forringes, da det vil indebære en risiko for, at kapital flyttes til lande uden for EU. ØSU tilslutter sig Rådets konklusion: (først) »når der er opnået tilstrækkelige garantier med hensyn til anvendelsen af de samme foranstaltninger i de afhængige eller associerede territorier og af tilsvarende foranstaltninger i (en række nærtliggende og/eller vigtige finansielle centre) ... skal Rådet med enstemmighed træffe afgørelse om vedtagelsen og gennemførelsen af direktivet inden den 31. december 2002«⁽⁶⁾. Der er ifølge ØSU her tale om en klar og afgørende politisk tilkendegivelse, som i beslutningstagningens afsluttende etape vil komme til at spille en meget vigtig, ja udslagsgivende rolle.

(1) EFT C 82 af 19.3.1996.

(2) EFT C 296 af 29.9.1997.

(3) EFT C 212 af 28.4.1999.

(4) Konklusioner af Rådets (økonomi og finans) møde i Bruxelles den 26.-27. november 2000. Pressemødelelse 13 861/60, erklæringer til Råds-protokollen a), 1.

(5) Se pkt. 2.8.

(6) Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira den 19. og 20. juni 2000.

4.8. Ovennævnte aftaler har ligeledes betydning, når det gælder om at forebygge skatteunddragelse og/eller skattesvig foretaget af indbyggere i EU. De er derfor af allerstørste betydning for beskyttelse af medlemsstaternes skatteindtægter. Det ville nemlig være alt for let, hvis skattepligtige skulle kunne mindske deres skattebyrde væsentligt eller helt unddrage sig beskattning ved at overføre deres kapital til områder inden for EU, hvor direktivet ikke finder anvendelse, til områder, som er afhængige eller associerede i forhold til en medlemsstat eller til andre, hyppigt nærtliggende, finanscentre.

4.9. Det bliver naturligvis ikke nogen let sag at udforme direktivets tekniske detaljer. Det betyder dog ikke, at man ikke bør tilstræbe en passende grad af åbenhed og enkelhed. Det nødvendige heri nævnes flere gange i direktivforslagets begrundelse, ligesom det anføres, at byrderne for de betalende agenter bør begrænses. Men opfylder man også reelt denne målsætning med det foreliggende forslag, og er der virkelig tale om en problematik, som der tages mest muligt hensyn til? Komplexiteten og problemerne omkring den praktiske gennemførelse opkaster det spørgsmål, om der består tilstrækkelige garantier for, at ordningen kan fungere uden konkurrenceforvridning i hele EU. Konkurrenceforvridninger bør undgås ikke alene i forhold til tredjelande, men også inden for EU. På det punkt ville det være ønskeligt, om der eksempelvis blev stillet lister til rådighed for de betalende agenter i samtlige medlemsstater; listerne skulle omfatte de typer juridiske personer og enheder, hvis udbytte beskattes i henhold til de generelle ordninger for erhvervsbeskatning (jf. forslaget artikel 2, stk. 1, b), og som falder uden for direktivets anvendelsesområde.

4.10. Der må heller ikke optræde konkurrenceforvridninger i overgangsperioden i forholdet mellem de medlemsstater, som straks fra starten anvender informationsudvekslingssystemet, og de tre medlemsstater, som er fritaget herfor, fordi de har valgt at benytte kildeskattesystemet. Gennemførelsesmulighederne i henseende til de betalende agenter kan nemlig få konsekvenser, som går langt videre i de lande, som har valgt kildebeskatning, end i de øvrige lande, hvor der skal indsamles oplysninger.

4.11. Kommissionen har vedføjet sit direktivforslag »en konsekvensanalyse«. Heri behandles primært de eventuelle konsekvenser for virksomhederne. Kommissionen når næsten udelukkende frem til positive resultater, og i de tilfælde, hvor den peger på en risiko, er denne enten for beskeden til, at der kan tages hensyn til den, eller også argumenterer Kommissionen for, at der allerede er gjort, hvad der er muligt for at mindske ulemperne. Især med hensyn til virkningerne for de »betalende agenter« (herunder omkostningerne og byrderne for

disse) udtaler Kommissionen sig beroligende, selv om specielt finanssektoren har givet udtryk for store bekymringer.

ØSU rejser det spørgsmål, om det ikke skulle være muligt at indføre en bedre og mere velafbalanceret konsekvensanalyse-procedure. Eksempelvis kunne en vurdering foretaget af en uvildig tredjepart øge objektiviteten og pålideligheden af de konklusioner, som man når frem til. Som eksempel kan peges på den approach, som Den Europæiske Centralbank (ECB) benytter, idet den ønsker at påbyde supplerende statistiske indberetningsforpligtelser for kreditinstitutter i euroområdet. I disse tilfælde bestræber ECB sig på at vurdere konsekvenserne af sine planer ved hjælp af en procedure inden for eurosyste-met (inddragelse af »nationalbankerne«) og via samråd med den berørte sektor (ved hjælp af en »fact-finding exercise« undersøger man planernes gennemførlighed og med en »cost assessment exercise«, vurderer man omkostninger og byrder, bl.a. for kreditinstitutterne).

4.12. En ordning med generel informationsudveksling mellem medlemsstaterne, således som der lægges op til forslaget, er en nyskabelse. En sådan ordning har ikke eksisteret tidligere, hvorfor den praktiske gennemførelse i starten kan indebære en vis risiko. Når bortses herfra, finder ØSU det vigtigt, at denne ordning, således som den fremlægges i forslaget, bliver anvendelig og gennemførlig, og at den fører til det ønskede resultat med en rimelig indsats af medarbejdere og pengemidler; dette bør gælde både for de nationale myndigheder (som regel skattemyndigheder) i de forskellige medlemsstater og for de betalende agenter. Det drejer sig derfor om at sørge for, at ordningen bliver både effektiv og teknisk gennemførlig.

4.13. Det nye oplæg indebærer en gennemgribende ændring af målsætningerne. Det drejer sig ikke mere om at sikre »en reel minimumbeskatning af renteindtægter fra opsparing« i Fællesskabet, men om at sikre beskatning af disse indtægter i overensstemmelse med bestemmelserne i den medlemsstat, hvor den skattepligtige er hjemmehørende.

Kildebeskatningen omhandles i kapitel 3 (»overgangsbestemmelser«). I begrundelsen for og i betragtningerne til direktivet hedder det, at kun tre medlemsstater må anvende denne ordning i en nærmere fastsat periode, idet formålet hermed er »at give dem mere tid til at tilpasse deres lovgivning« (til den generelle informationsudvekslingsordning). ØSU har sine tvivl om denne kursændring. De tre lande, som har valgt at anvende ordningen med kildebeskatning, er nemlig lande, hvis banker har diskretionspligt eller bankhemmelighed i skattespørgsmål. Det må konstateres, at kildebeskatning svarer bedst til disse principper.

OECD bekræftede fornylig i en undersøgelse om bedre adgang for skattevæsenet til pengeinstitutoplysninger⁽¹⁾ værdien af diskretionsforpligtelsen og bankhemmelighed i skattespørgsmål, omend dokumentets endelige konklusion går i en anden retning.

Det nye forslag indeholder intet om dette spørgsmål, og det ser ud til, at man vil mindske de pågældende forpligtelsers værdi. Som det anføres ovenfor, er det imidlertid overmåde vigtigt, at tredjelande og afhængige og associerede områder samtidig indfører ordninger, som i henseende til indhold og virkemåde svarer til eller er identiske med EU-ordningen. Det forekommer indlysende, at mulighederne for at nå frem til en aftale med de pågældende lande og områder i visse tilfælde er særdeles tvivlsomme, hvis man på forhånd udelukker muligheden for at operere med kildebeskatning.

5. Særlige bemærkninger

5.1. ØSU bemærker, at forslaget indhold rejser en række vigtige spørgsmål på forskellige punkter. Uden at ville så tvivl om de pågældende bestemmelsers målsætninger i alle tilfælde, forekommer det dog nødvendigt at rette opmærksomheden mod de problemer, som alle, der skal anvende direktivet, herunder især de betalende agenter, vil komme til at stå over for.

5.2. Et første problem vedrører indkomster fra institutter for kollektiv investering, som selv investerer mindst 15 % (40 % i overgangsperioden) i fordringer⁽²⁾. Denne tærskel er fastsat for ikke at lade anvendelsesområdet omfatte investeringsinstitutter, som kun i underordnet grad investerer i fordringer således, at disse institutter kan bevare visse fordringer af likviditetshensyn. For at undgå, at så at sige alle institutter for kollektiv investering falder ind under direktivet, bør denne procentsats forhøjes betydeligt. Desuden er det for en betalende agent, som ikke er i direkte kontakt med det kollektive investeringsinstitut, ikke nogen let sag at få kendskab til investeringsinstitutets investeringspolitik.

5.3. Stadig med hensyn til indkomster fra institutter for kollektiv investering bemærker ØSU, at den terminologi, der bruges til at definere de pågældende indkomster, ikke i alle tilfælde er entydig, og at andre elementer end renteindtægter, som falder uden for direktivets målområde, alligevel indgår i definitionen på rentebetalinger.

5.4. Det er forståeligt, at man for at forebygge visse svagheder i direktivet ikke lader anvendelsesområdet medfatte visse »hybride« enheder⁽³⁾, (som ikke er juridiske personer, som ikke beskattes i henhold til ordningerne for erhvervsbeskatning, og som ikke er investeringsinstitutter). Den løsning, som der lægges op til, må dog anses for upraktisk. Endvidere er de forpligtelser, som pålægges aktører, der udbetaler renter til sådanne enheder, for vidtgående. Dette gælder bl.a. forpligtelsen til at indberette de rentebeløb, som disse enheder får udbetalt, til den nationale myndighed.

5.5. Bestemmelserne om identificering af de faktiske modtagere⁽⁴⁾ er mere vidtgående end de gængse bestemmelser, som der opereres med i bekæmpelsen af hvidvaskning af penge. Den ekstra sondering, som går på tidspunktet for indgåelse af de kontraktlige forbindelser, må i alle tilfælde anses for en unødvendig komplikation; desuden bør det klart fastslås, at en betalende agent ikke kan stå inde for, om den faktiske modtagers skattemæssige bopæl er fastlagt korrekt. Dette spørgsmål er skattemyndighedernes ansvar. Endvidere kan bestemmelserne for personer med pas fra en medlemsstat, men med skattemæssig bopæl uden for denne medlemsstat, ikke anvendes i tilfælde, hvor tredjelandet nægter at udstede en bopælsattest.

5.6. Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for at beregne renten på årsbasis og behandle dette beløb som renteudbetaling⁽⁵⁾. Hverken årsagen til eller formålet med denne formulering forklares nogetsteds. Det vil nok være umuligt at anvende denne bestemmelse i praksis, og den vil blot føre til, at kapital flyttes til andre medlemsstater, som ikke har valgt denne løsningsmulighed.

5.7. »Grandfather-klausulen«⁽⁶⁾ gør det nødvendigt at sondre mellem emissioner, som omfattes af direktivet, og andre emissioner. I praksis er dette langt fra enkelt at gennemføre, især når der er tale om emissioner, som foretages uden for EU. Når der er tale om »løbende« emissioner, kan den særlige ordning for værdipapirer, emitteret af en regering »eller en dermed beslægtet enhed« kun anvendes i praksis, hvis de betalende agenter får nærmere præciseringer om sidstnævnte gruppe emittenter.

(1) Dokument fra »Committee on fiscal affairs« under OECD: »Improving access to bank information for tax purposes«, offentliggjort den 12. april 2000; dokument DAF/FE/CFA (2000)4/endelig.

(2) Artikel 6, stk. 1, 3, 6, 7 og 8 samt pkt. 3.8.

(3) Artikel 4, stk. 2 og pkt. 3.6.

(4) Artikel 3 og pkt. 3.4.

(5) Artikel 6, stk. 5.

(6) Artikel 15 og pkt. 3.15.

5.8. Proceduren til forebyggelse af dobbeltbeskatning træder i kraft, når en faktisk modtager er underkastet en kildebeskatning, der er højere end den slutskat, der skal erlægges i modtagerens bopælsstat. Direktivforslaget er ikke præcist nok med hensyn til, om dette princip også finder anvendelse på indtægter, som er fritaget for beskatning i sidstnævnte stat. Dette punkt bør derfor tydeliggøres.

5.9. Nogle procedurer i direktivforslaget er forskellige, alt efter om de vedrører tidsrummet før direktivets ikrafttræden eller tidspunktet derefter. Disse bestemmelser får herved tilbagevirkende kraft. For at undgå dette bør ændringer træde i kraft fra den dato, hvor de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet træder i kraft.

5.10. Mellem de nationale bestemmelsers offentliggørelse og deres ikrafttrædelse bør der desuden være så langt et tidsrum, at de betalende agenter får mulighed for at justere deres interne systemer (især på edb-området). På baggrund af direktivets virkninger må mindst 1 år anses for passende. Det foreliggende forslag indeholder intet herom. Endvidere vil det nok være bedst, om de pågældende bestemmelsers ikrafttræden og overgangen til den endelige ordning falder sammen med begyndelsen på et nyt kalenderår.

5.11. Ligeledes gør ØSU opmærksom på, at visse andre indkomster ikke omfattes. Her tænkes der bl.a. på indkomster fra visse forsikringsydelser. Disse produkter, der som oftest i nogen grad dækker biometriske risici, men som stort set svarer til eller kan sidestilles med de investeringer i fordringer, som direktivet omhandler, er ganske populære i øjeblikket. Den eneste »betragtning« i direktivet om, at »dette direktivs anvendelsesområde bør begrænses til beskatning af renteindtægter fra opsparing i forbindelse med fordringer, således at spørgsmål vedrørende beskatning af pensions- og forsikringsydelser udelukkes«⁽¹⁾ forekommer at være lidet overbevisende, idet medejerebeviser og andele i investeringsinstitutter faktisk omfattes af forslaget. I øvrigt opfatter Kommissionen i sin nylige meddelelse om »afskaffelse af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension«⁽²⁾ udveksling af oplysninger, således som der lægges op til i det her omhandlede direktivforslag, som den bedste løsning på problemet med hensyn til at beskytte medlemsstaternes skatteindtægter.

5.12. Et andet problem vedrører fastlæggelsen af grundlaget for direktivets anvendelse på rentebetalinger samt afståelse, indfrielse eller tilbagekøb af fordringer. Dette er særligt vigtigt, idet en informationsudvekslingsordning som den, der lægges

op til, aldrig tidligere er anvendt i dette omfang. Princippet om ensartede regler bør ikke blot gælde i forholdet til tredjelande (se pkt. 4.7), men også inden for EU.

I dette tilfælde er det tanken at anvende princippet om at opkræve skat i et omfang svarende til den periode, hvor den faktiske modtager har besiddet fordringen. Denne opkrævningsmetode omtales dog kun udtrykkeligt for de tilfælde, hvor der er tale om opkrævning af kildeskat⁽³⁾.

ØSU rejser her det spørgsmål, om dette princip ikke burde anvendes generelt og følgelig ligeledes bør gælde i de tilfælde, hvor informationsudvekslingsordningen finder anvendelse.

I henhold til direktivforslaget⁽⁴⁾ kan oplysningerne i disse tilfælde således omfatte det udbetalte rentebeløb.

Dette spørgsmål er vigtigt, fordi der kunne opstå forskelle med hensyn til fastlæggelse af grundlaget for direktivets anvendelse, hvis der ikke findes klare regler på området. Dette ville f.eks. være tilfældet, hvor en kapitaliseringsfordring afstås efter et vist tidsrum (eksempelvis nulkuponobligationer, investeringssinstitutter med kapitalisering osv.). Når man har direktivets sigte in mente og i erkendelsen af, at fastlæggelse af grundlaget for direktivets anvendelse udgør et væsentligt element i gennemførelsen, virker det lidet overbevisende, at denne problematik ikke finder en løsning i direktivet. Endvidere ville forskelle medlemsstaterne imellem kunne virke forvridende (se pkt. 4.9).

Selv samme problematik kan måske ligeledes opstå, hvis indkomsterne er udtrykt i fremmed valuta. Oplægget indeholder ingen bestemmelser om omregning. Også her bør der findes frem til en klar og utvetydig løsning.

6. Konklusioner

6.1. ØSU godkender direktivforslaget, hvis endemål er gensidig udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Denne indfaldsvinkel fører til en korrekt beskatning af den faktiske modtager, forebygger unfair skattekonkurrence mellem medlemsstaterne og fremmer en korrekt fordeling af skatteindkomsterne.

⁽¹⁾ Betragtning (15).

⁽²⁾ KOM(2001) 214 endelig.

⁽³⁾ Artikel 11, stk. 3.

⁽⁴⁾ Artikel 8, stk. 2.

6.2. ØSU konstaterer med tilfredshed, at samtlige berørte i denne sag gennem den seneste tid har udfoldet store bestræbelser på at bringe sagen tættere på en løsning. Den foreliggende tekst er et kompromis, som afspejler medlemsstaternes fælles holdning.

6.3. ØSU nærer ønske om, at den aftalte parallelle tidsplan fortsat følges, således at der inden udgangen af 2002 kan nå frem til en endelig aftale om de forskellige elementer i skattepakken af 1. december 1997, som det foreliggende direktivforslag, adfærdskodeksen om erhvervsbeskatning og den fælles ordning om beskatning af renter og royalties indgår i.

6.4. ØSU er helt enig i bekymringerne med hensyn til det vigtige i at bevare de europæiske finansmarkeders og finanscentres konkurrencedygtighed. Forudgående sikkerhed for, at de samme foranstaltninger anvendes i de afhængige og associerede områder, og at der indføres tilsvarende foranstaltninger i en række nærtliggende og/eller vigtige finansielle centre, må ud fra denne synsvinkel anses for at være af afgørende betydning. Disse aftaler har endvidere stor betydning for bekæmpelse af skatteunddragelse og/eller skattesvig fra EU-borgeres side.

I den forbindelse udtrykker ØSU tilfredshed med den beslutning, som blev truffet af Rådet (økonomi og finans) den 16. oktober 2001 i Luxembourg, vedrørende et forhandlingsmandat i forholdet til seks vigtige tredjelande på opsparingsbeskatningsområdet, nemlig USA, Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra og San Marino, med det sigte at få disse lande til

at vedtage foranstaltninger svarende til dem, der skal finde anvendelse inden for Fællesskabet ⁽¹⁾.

6.5. Med hensyn til selve forslaget mener ØSU, at det bør være både enkelt og effektivt. ØSU opfordrer alle berørte til at underkaste det foreliggende udkast en grundig og kritisk granskning og eventuelt foreslå forbedringer. Samtidig bør gennemførelsesomkostningerne holdes så langt nede som muligt. Det offentlige såvel som de betalende agenter bør her påtage sig deres ansvar.

Endvidere mener ØSU, at direktivforslaget om beskatning af opsparring bør have et så sammenhængende og bredt anvendelsesområde som muligt. Da teksten allerede i definitionen på rentebetalinger medtager renter, som direkte kan henføres til fordringer, og tillige renter, som opnås indirekte via investeringer i visse investeringsinstitutter, vurderer ØSU, at man ligeledes bør undersøge, om der ikke tillige bør medtages andre investeringer, som gør det muligt at opnå renteindtægter indirekte, såsom visse forsikringsprodukter.

6.6. Afslutningsvis finder ØSU det helt nødvendigt, at de betalende agenter inddrages så tæt som muligt i den videre udformning af denne ordning, fordi de vil komme til at spille en nøglerolle i den konkrete gennemførelse. I den forbindelse opfordrer ØSU derfor Kommissionen til at anstille overvejelser over samt sætte ind på at forbedre proceduren vedrørende »konsekvensanalyser« af forslag til lovtekster.

⁽¹⁾ Rådet (økonomi og finans) den 16. oktober 2001 i Luxembourg, presse: 363 nr. 12827/01.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarter for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne«

(2002/C 48/14)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. juni 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 63 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 Dario Mengozzi som ordfører og Luis Miguel Pariza Castaños som medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. november 2001

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, med 115 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Det foreliggende forslag er ét af en række direktivforslag, som ØSU er ved at behandle, og som har til formål at skabe et fælles europæisk asylsystem. Forslaget bygger på punkt 14 i konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd i Tammerfors og sigter mod at gennemføre EF-traktatens artikel 63.

1.2. Forslagets målsætninger er:

- fastsættelse af minimumsstandarter for modtagelse af asylansøgere;
- fastlæggelse af modtagelsesforhold for asylansøgere i de forskellige faser af asylproceduren og inden for de forskellige proceduretyper;
- effektivisering af de nationale modtagelsessystemer;
- begrænsning af de sekundære bevægelser;
- sikring af, at asylansøgerne får sammenlignelige levevilkår i alle medlemsstaterne.

1.3. Som led i sine forberedelser har Kommissionen hørt FN's Flygtningehøjkommissariat og nogle mere direkte berørte ngo'er.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. Kommissionens forslag er opdelt i 8 kapitler:

2.2. I kapitel I defineres forslagens anvendelsesområde og de forskellige anvendte begreber og udtryk. Det bemærkes især, at:

- direktivet ikke gælder for EU-borgere;
 - ugifte par kun sidestilles med gifte par i de medlemsstater, der anerkender denne ligebehandling;
 - der derimod ikke foretages nogen form for skelnen, når det gælder børn, som er afhængige af forældrene;
 - direktivet ikke finder anvendelse på asylansøgninger, der indgives til medlemsstaternes repræsentationer;
 - medlemsstaterne frit kan afgøre, om de også vil anvende direktivet i forbindelse med andre former for beskyttelse end den, der er omfattet af Genève-konventionen.
- 2.3. Kapitel II vedrører de almindelige bestemmelser om modtagelsesbetingelserne for asylansøgerne, bl.a. retten til:
- at modtage al den information, de har brug for;
 - at blive udstyret med et dokument, der bekræfter deres status;
 - frit at rejse rundt på hele eller en del af medlemsstatens område;
 - at bevare familiens enhed;
 - at modtage læge- og psykologbehandling;
 - skolegang for mindreårige;
 - adgang til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelse.

2.4. Kapitel III og IV indeholder bestemmelser om de materielle modtagelsesforhold, der skal sikre asylansøgerne ordentlige levevilkår og beskytte deres grundrettigheder. I den forbindelse nævnes indkvarteringsformer og læge- og psykologbehandling.

2.5. I kapitel V opremses grunde til indskrænkning eller inddragelse af modtagelsesforhold som følge af asylansøgernes negative adfærd. Eksempelvis:

- asylansøgere, som forsvinder uden rimelig grund;
- asylansøgere, der trækker deres asylansøgning tilbage;
- asylansøgere, der har skjult deres økonomiske midler;
- asylansøgere, der anses for at være en trussel for den nationale sikkerhed;
- asylansøgere, der udviser voldelig adfærd.

2.6. Kapitel VI indeholder specifikke bestemmelser om personer med særlige behov som f.eks. mindreårige, handicappede, ældre, gravide kvinder, ofre for seksuelt misbrug eller udnyttelse, tortur- eller voldsofre samt enlige forældre.

2.7. Kapitel VII og VIII vedrører foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt, samt afsluttende bestemmelser, dvs. samarbejdet mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og Kommissionen, lokal-samfundenes rolle og styrings-, overvågnings- og kontrolsystemets funktion på nationalt og EU-plan. I henhold til direktivforslaget skal medlemsstaterne gennemføre direktivet i national ret senest den 31. december 2002.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU hilser direktivforslagets målsætninger velkommen og er grundlæggende enig i forslaget, men fremsætter visse bemærkninger til indholdet ud fra den betragtning, at minimumsvilkårene skal være baseret på den bedste praksis, og at en retfærdig og værdig standard for modtagelse er den bedste forudsætning for en vellykket integrationsproces eller, hvis forholdene tillader det, en fornuftig tilbagevenden til hjemlandet.

3.2. Samtidig bemærker ØSU, at de emner, der tages op til behandling — og som ligger i tråd med det mandat, der blev givet i punkt 13, 14 og 15 i konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16 oktober 1999 — skal ses på baggrund af de grundlæggende menneskerettigheder og indgår i en international juridisk sammenhæng, der ikke alene omfatter Genève-konventionen og New York protokol-

len af 1967, men også Den europæiske Menneskerettighedskonvention, den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, den internationale konvention om civile og politiske rettigheder, konventionen om fjernelse af alle former for diskrimination af kvinder og FN's konvention om børns rettigheder.

3.3. Selv om direktivforslaget henviser til adskillige internationale retsakter, der sikrer forskellige typer rettigheder, anvender det ikke ordet »rettigheder«, men bruger i stedet talrige omskrivninger som f.eks. »frihed til«, »mulighed for«, »adgang til« eller »kan«. Eneste undtagelse er den ofte nævnte »ret«, som retssystemet har. Dette får asylansøgeren til at fremstå som en person stort set uden rettigheder. ØSU tvivler på, at dette billede passer helt ind i ovennævnte internationale juridiske kontekst.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Efter ØSU's mening er det indlysende, at direktivets bestemmelser også finder anvendelse i forbindelse med procedurerne for behandling af anmodninger om andre former for beskyttelse end den, der følger af Genève-konventionen (Art. 3).

4.1.1. Det synes uomgængeligt, at den ugifte partner (art. 2) kun sidestilles med en ægtefælle, hvis ugifte par i lovgivningen i den medlemsstat, hvor ansøgningen behandles, sidestilles med gifte par, da det ellers vil føre til diskrimination eller en utilsigtet harmonisering af de nationale regler på dette område.

4.2. Spørgsmålet om retten til at færdes frit (art. 7) er meget omtåleligt pga. vanskelighederne med at forene overholdelsen af denne grundlæggende rettighed og behovet for at behandle asylansøgningerne hurtigt. ØSU værdsætter forsøget på at begrænse restriktionerne til, hvad der er nødvendigt for at nå direktivets målsætninger, og at kompensere med undtagelser og sikring af ret til klageadgang ved domstolene. Dette forhold ændrer imidlertid ikke ved det faktum, at denne type restriktion risikerer at mindske effektiviteten af andre bestemmelser, som f.eks. retten til adgang til arbejdsmarkedet. ØSU mener derfor, at bortset fra berettigede undtagelser, som ikke bør gælde ud over en fastsat periode, og som foretages af hensyn til sagsbehandlingen, bør retten til at færdes frit gælde hele medlemsstatens område.

4.3. Der ligger en klar materiel og moralsk fordel for såvel værtslandet som asylansøgerne i muligheden for at få adgang til arbejdsmarkedet (art. 13). Perioden på seks måneder, efter hvilken adgang til arbejdsmarkedet ikke kan nægtes, virker rimelig, selv om den negative formulering kunne tyde på

modvilje mod at indrømme noget, der efter ØSU's opfattelse er en »ret«. ØSU er derfor betænkelig ved den for generelle formulering af art. 14 og den brede manøvremargen, medlemsstaterne gives til at fastsætte de nærmere betingelser. Det burde i det mindste præciseres, at adgangen gælder for såvel selvstændige som lønmodtagere, og at sidstnævnte sidestilles med værtslandets lønmodtagere, hvad angår rettigheder og arbejdsforhold. At vanskeliggøre og begrænse adgangen til arbejdsmarkedet fører kun til, at man beforder udbredelsen af sort arbejde.

4.3.1. Direktivforslaget fastsætter ligeledes en øvre grænse på seks måneder for adgangen til erhvervsuddannelse (art. 14), der er afgørende for at fremme integrationen. ØSU mener ikke, at denne grænse, der er rimelig for adgang til arbejdsmarkedet, er passende i forbindelse med erhvervsuddannelse. Uddannelse skal tilbydes så bredt som muligt til tredjelandsstatsborgere, som er i et medlemslands varetægt. Dette udsagn bygger på to betragtninger. For det første vil enhver uddannelse af disse personer have en positiv indflydelse på udviklingen i deres oprindelsesland, hvis de vender hjem. Man bør ikke glemme, at EU via sin immigrationspolitik har forpligtet sig til at arbejde for en sideløbende udvikling og mobilitet med det formål at forsyne oprindelseslandene med uddannede personer. For det andet vil de pågældende personer, hvis de bliver i værtslandet, få lettere adgang til arbejdsmarkedet takket være den uddannelse, de har modtaget.

4.3.2. Disse betragtninger, som ØSU mener er et argument for at give asylansøgere adgang til uddannelse, kan også anlægges på andre uddannelsesområder, som f.eks. sprogundervisning, kendskab til værtslandets samfund og institutioner osv. Det ville derfor være en god idé, hvis direktivforslaget indeholdt et afsnit om uddannelse, som fremhævede medlemsstatens pligt til at sørge for uddannelse helt fra begyndelsen af modtagelsesproceduren.

4.3.3. I den forbindelse skal det siges, at fællesskabsinitiativet om ligestilling (Equal) indeholder en direkte reference til asylansøgere i forbindelse med de aktive og præventive beskæftigelsespolitikker, politikkerne om ikke-diskrimination og lige muligheder.

4.4. Referencerne for fastlæggelsen af de materielle modtagelsesforhold (art. 15-19) findes især i den internationale

konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, EU's charter om grundrettigheder og i menneskerettighedserklæringen. De materielle modtagelsesforhold skal skabe en levestandard, som sikrer ansøgernes og deres ledsagende familiemedlemmers sundhed og trivsel, bevarelse af familiens enhed, mulighed for separat indkvartering af mænd og kvinder, uddannelse af mindreårige, vurdering af særlige behov hos ældre, børn og handicappede, muligheden for at udøve deres respektive religioner på passende steder og foretage kulturelle aktiviteter under samme frie vilkår som værtslandets egne borgere⁽¹⁾.

4.4.1. Opholdet i modtagelsescentrene skal være så kort som muligt, især i betragtning af at modtagelsescentrene ofte minder om detentioner, og det skal afløses af andre, normale indkvarteringsformer. Men under opholdet på asylcentrene er det særdeles vigtigt, at asylansøgerne i en vis udstrækning inddrages i driften af centret, og at de har adgang til en uafhængig myndighed, der kan sikre beskyttelse mod tilsidesættelse af deres individuelle rettigheder.

4.4.2. Ydelsernes størrelse og form (kontanter, naturalier, værdikuponer) er vigtig, fordi det er afgørende for asylansøgernes levestandard, der ikke bør variere alt for meget fra medlemsstat til medlemsstat. ØSU er imidlertid opmærksom på, at sådanne forskelle findes og ikke altid kan forklares med leveomkostningernes størrelse eller andre levevilkår, og at det i artikel 30 omtalte system for styring, overvågning og kontrol ikke synes at være tilstrækkeligt til at sikre asylansøgerne ens materielle modtagelsesforhold i alle medlemsstater. Der er behov for et overvågningssystem med deltagelse af FN's Flygtningehøjkommissariat og de berørte ngo'er samt arbejdsmarkedets parter i forbindelse med arbejdsrelaterede aspekter. Hvert år bør resultaterne af undersøgelserne rapporteres til Kommissionen.

4.4.2.1. Hvad angår ydelsernes reelle størrelse, mener ØSU ikke, at det er nok at sige, at beløbet skal være stort nok til at undgå, at den pågældende person må leve i fattigdom. Der bør udarbejdes en bestemmelse om, at ydelserne skal fastsættes i relation til den sociale bistand, og de steder, hvor dette begreb ikke findes, i relation til det beløb, der udbetales af en institution, der udfylder en tilsvarende funktion. Under alle omstændigheder bør de ydelser, der i forskellig form tildeles asylansøgerne, tage højde for samtlige ydelser, som medlemsstaternes statsborgere modtager.

⁽¹⁾ Artikel 4 i Genève-konventionen: »Religion — De kontraherende stater skal tilstå flygtninge indenfor deres område en mindst ligeså gunstig behandling som den, der tilstås deres egne statsborgere, i henseende til frihed til religionsudøvelse og til deres børns religiøse opdragelse.«

4.4.2.2. Brugen af værdikuponer i stedet for kontantydelse er blevet skarpt kritiseret i nogle af medlemsstaterne pga. af de vanskeligheder, de giver asylansøgerne, og fordi de skaber en unødvendig forskelsbehandling i forhold til den øvrige befolkning. ØSU mener ikke, at forslaget bør tillade brug af værdikuponer.

4.5. Hvad angår læge- og psykologbehandling (art. 20-21), mener ØSU ikke, at der er belæg for at differentiere behandlingstilbuddet ud fra de forskellige procedurer, og at alle derfor under alle omstændigheder bør sikres grundlæggende lægebistand.

4.6. Skematiseringen i artikel 22 vedrørende indskrænkning eller inddragelse af modtagelsesforhold virker hverken logisk eller i overensstemmelse med direktivets målsætninger. Det forholder sig således, at hvis asylansøgeren:

- trækker sin ansøgning tilbage, falder vedkommende ikke ind under dette direktiv;
- betragtes som en trussel mod den nationale sikkerhed, eller hvis der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende har begået en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, falder vedkommende ind under retsvæsenets kompetenceområde, og såfremt asylansøgeren ikke kan retsforfølges i værtslandet, vil det være grund til at inddrage modtagelsesforholdene;
- er forsvundet i mere end 30 dage, eller hvis vedkommende ikke overholder en afgørelse om at skulle opholde sig på et bestemt sted, skal der træffes beslutning om at fortsætte ansøgningsproceduren eller afslutte den, men under alle omstændigheder forekommer det ulogisk at indskrænke de modtagelsesforhold, som direktivet selv definerer som en minimumsstandard.

4.6.1. Det eneste tilfælde, hvor modtagelsesforholdene kan indskrænkes, må være, når asylansøgeren har skjult sine økonomiske midler, og det skyldes ganske enkelt, at vedkommende helt eller delvist kan forsørge sig selv. Den grundlæggende lægebistand bør dog i værtslandets egen interesse sikres i alle tilfælde og ikke kun i nødstilfælde.

4.7. ØSU er tilfreds med kapitlet med bestemmelserne vedrørende personer med særlige behov (art. 23-26), især pga. opmærksomheden om problemerne i relation til børn, enlige kvinder, ofre for tortur eller organiseret vold og handicappede personer.

4.8. Særlig vigtige for gennemførelsen af direktivets målsætninger er foranstaltningerne, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt (art. 27-31), som det er pålagt medlemsstaterne at gennemføre, herunder bl.a.:

- udpegning af et nationalt kontaktpunkt til brug for informationsudveksling mellem de kompetente myndigheder;
- regelmæssig indberetning af oplysninger om asylansøgere til Kommissionen;
- samordning med de involverede ngo'er, så de kan varetage deres opgaver bedst muligt;
- i samarbejde med de lokale myndigheder fremme af initiativer til forebyggelse af racisme, fremmedhad, kønsdiskrimination og ikke at forglemme diskrimination på grund af religiøs overbevisning;
- overvågning af kvaliteten af modtagelsesforholdene;
- uddannelse af alt personale, der kommer i kontakt med asylansøgerne gennem hele asylbehandlingsproceduren.

Specielt i relation til de tre sidstnævnte aspekter mener ØSU, at det er vigtigt at inddrage de mest direkte berørte ngo'er og arbejdsmarkedets parter.

5. Konklusioner

5.1. ØSU understreger, at til trods for de gode intentioner om at gøre modtagelsesprocedurerne hurtigere, skal myndighedernes sagsbehandlingstid i flere lande måles i måneder, og i mange tilfælde overstiger den langt et år. ØSU ser gerne, at den gennemgribende revision af immigrations- og asylområdet, der er i gang på baggrund af anvisningerne fra Rådet i Tampere, og som sigter mod overholdelse af de grundlæggende menneskerettigheder og en europæisk union, der er åben over for omverdenen, fører til et fald i antallet af asylansøgninger. Men den proces vil tage tid og vil skulle overvinde visse kulturelle modstande.

5.2. ØSU ser helst, at personer, der flygter fra undertrykkelse og forfølgelse — indtil det modsatte er bevist — ikke befinder sig i en situation uden rettigheder i for lang tid, efter at de er ankommet til værtslandet.

5.3. ØSU ønsker derfor, at alle de muligheder og positive bestemmelser, der nævnes i direktivforslaget i relation til asylansøgerne, laves om til eksplicitte rettigheder, og at det præciseres, i hvilken sammenhæng og med hvilken begrundelse det anses for nødvendigt at gøre undtagelser af administrative årsager. Dermed ville man også give mere indhold til den eneste anerkendte rettighed: adgang til retssystemet.

5.4. ØSU minder endelig om, at et godt modtagelsessystem ikke alene afhænger af de materielle modtagelsesforhold og en effektiv organisation, men også en positiv holdning i

offentligheden, der bør være tilstrækkeligt informeret og indstillet på at lære asylansøgernes baggrund at kende, således at der skabes et klima af forståelse.

Bruxelles, den 28. november 2001.

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 (EF) nr. 577/98 om gennemførelse af en stikprøveundersøgelse vedrørende arbejdsstyrken i Fællesskabet«

(2002/C 48/15)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 2. juli 2001 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 Georgios Sklavounos til ordfører uden studiegruppe. Sektionen vedtog enstemmigt sin udtalelse den 7. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, med 117 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I Rådets forordning (EF) nr. 577/98 om gennemførelse af en stikprøveundersøgelse vedrørende arbejdsstyrken i Fællesskabet er der fastlagt grundlæggende bestemmelser vedrørende en stikprøveundersøgelse af arbejdsstyrken, som skal levere sammenlignelige statistiske oplysninger om niveauet for samt strukturen og udviklingen i beskæftigelsen og arbejdsløsheden i medlemsstaterne.

1.2. På grund af vanskeligheden ved at gennemføre en kontinuerlig stikprøveundersøgelse af arbejdsstyrken på samme tidspunkt i alle medlemsstater fastsattes det i artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 577/1998, at »de medlemsstater, der ikke er i stand til at gennemføre en kontinuerlig undersøgelse, kan foretage en årlig undersøgelse, som skal finde sted om foråret«.

1.3. En af konklusionerne i Kommissionens rapport om gennemførelse af Rådets forordning ⁽¹⁾, som blev vedtaget i januar 2001, var, at der for øjeblikket gennemføres en kontinuerlig undersøgelse i 10 af EU-medlemsstaterne.

1.3.1. En anden konklusion var, at det forhold, at der ikke påhviler medlemsstaterne nogen forpligtelse til at gå over til at anvende en kontinuerlig undersøgelse — som allerede bemærket ved forordningens vedtagelse — udnyttes af de medlemsstater, for hvem dette udgør såvel et teknisk som et politisk problem. Så længe en medlemsstat, der tegner sig for en betragtelig andel af beskæftigelsen i EU, ikke går over til at anvende en kontinuerlig undersøgelse, er der — set i et europæisk perspektiv — tale om en uacceptabel devaluering af de bestræbelser, de andre medlemsstater udfolder i den henseende.

⁽¹⁾ Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 577/98 om gennemførelse af en stikprøveundersøgelse vedrørende arbejdsstyrken i Fællesskabet, KOM(2000) 895 endelig.

1.4. Siden Rådets forordning (EF) nr. 577/98 trådte i kraft (marts 1998), er der gået tilstrækkelig lang tid til, at alle medlemsstater har kunnet træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at kunne gennemføre forordningen fuldt ud. Som nævnt tidligere, er det imidlertid ikke alle medlemsstater, der har truffet sådanne foranstaltninger. Derfor bør den dispensation, som giver medlemsstaterne mulighed for kun at gennemføre en årlig undersøgelse, være tidsbegrænset.

1.5. Kommissionen foreslår derfor følgende ændring af forordningen:

Artikel 1, stk. 2, affattes således:

»Undersøgelsen er en kontinuerlig undersøgelse, som leverer resultater på kvartals- og årsbasis; det er dog muligt for medlemsstater, som ikke er i stand til at gennemføre en kontinuerlig undersøgelse, i en overgangsperiode til og med år 2002 at foretage en årlig undersøgelse, som skal finde sted om foråret.«

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU hilser Kommissionens forslag velkommen, og er enig i, at den dispensation, som giver medlemsstaterne mulighed for kun at gennemføre en årlig undersøgelse, skal være tidsbegrænset. ØSU støtter den foreslåede frist.

2.2. ØSU vil gerne gentage, hvad det sagde i sin tidligere udtalelse om undersøgelsen af arbejdsstyrken ⁽¹⁾.

2.2.1. »ØSU finder, at pålidelig og detaljeret information om arbejdsmarkedet, herunder om beskæftigelsen, om arbejdsløshedens art og omfang i medlemsstaterne og om de forskellige regioner i medlemsstaterne, er en afgørende forudsætning

⁽¹⁾ Udtalelse om gennemførelse af en stikprøveundersøgelse vedrørende arbejdsstyrken i Fællesskabet, EFT C 129 af 27.4.1998, s. 65, Ordfører: Kenneth Walker (punkt 3.1 og 3.2).

for, at man kan udvikle en kohærent og koordineret strategi til nedbringelse af arbejdsløsheden i EU. Det er klart, at sådanne statistikker må udarbejdes på et sammenligneligt og indbyrdes overensstemmende grundlag for virkelig at være af værdi.«

2.2.2. »ØSU finder, at det ville være til stor gavn for statistikkernes sammenlignelighed, om alle medlemsstaterne gennemførte undersøgelsen kontinuerligt, som det for øjeblikket sker i de fleste medlemsstater. ØSU håber derfor, at overgangsperioden, hvor medlemsstaterne får mulighed for at gennemføre en årlig undersøgelse om foråret, afkortes mest muligt, så man i en rimelig nær fremtid er i den situation, at alle medlemsstater gennemfører en kontinuerlig undersøgelse. Det skulle ikke kunne udgøre en urimelig byrde hverken for administrationen i medlemsstaterne eller for de interviewede.«

2.3. Arbejdsløshed er ikke en uafhængig størrelse, men et mangesidet socio-økonomisk fænomen. Ud over kvartalsvise og årlige »opgørelser« over arbejdsløsheden er der derfor behov for nogle hensigtsmæssige statistiske instrumenter, der kan gengive den komplekse virkelighed omkring arbejdsløsheden.

2.3.1. Dataindsamling i statistisk øjemed skal ikke blot ses som et neutralt registreringsredskab, men som et redskab til analyse og til fastlæggelse af politikken.

2.3.2. Vi bør hele tiden vurdere metoden bag og tilrettelæggelsen af indsamlingen af data til statistikker, og ikke blot se på rækkefølgen og hyppigheden af dataindsamlingen.

2.4. Vi har endvidere ikke alene brug for at kende årsagerne til, men også virkningerne af arbejdsløshed — de direkte og indirekte omkostninger ved arbejdsløshed i social, økonomisk og kulturel sammenhæng, samt årsagerne og virkningerne i relation til bæredygtig udvikling.

2.4.1. Eftersom bæredygtig udvikling er på vej til at blive en af EU's vigtigste strategiske målsætninger, skal dataindsamling i statistisk øjemed fremme bæredygtighed, forståelse af sociale og økonomiske problemer og udarbejdelse af strategier til at løse disse problemer.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 93/42/EØF, som ændret ved direktiv 2000/70/EF, for så vidt angår medicinsk udstyr, som indeholder stabile produkter af humant blod eller plasma«

(2002/C 48/16)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. september 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Carlos Ribeiro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 117 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Direktiv 2000/70/CE ⁽¹⁾ ændrer direktiv 93/42/EØF ⁽²⁾ om medicinske anordninger ved at udvide anvendelsesområdet til at omfatte udstyr, som indeholder humant blod eller plasma.

1.2. Efter det relevante parlamentsudvalgs godkendelse af den fælles holdning — som førte til direktiv 2000/70/EF ⁽³⁾ — gjorde medlemsstaterne Kommissionen opmærksom på, at der var en fejl i den ordlyd, som var godkendt af Rådet.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/70/EF af 16. november 2000 om ændring af Rådets direktiv 93/42/EØF for så vidt angår medicinsk udstyr, der indeholder stabile produkter af humant blod eller plasma, EFT L 313 af 13.12.2000.

⁽²⁾ Rådets direktiv 1993/42/EØF af 14. juni 1993 om medicinske anordninger, EFT L 169 af 12.7.1993.

⁽³⁾ Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om medicinske anordninger til in vitro-diagnostik, EFT C 18 af 22.1.1996.

1.3. Sagkyndige fra alle parter, der var inddraget i udformningen af direktivet, dvs. Rådet, Parlamentet, Kommissionen, fastslog, at der var tale om en fejl. Man var enige om, at fejlen kunne skabe usikkerhed om fortolkningen af direktivets bestemmelser, og at teksten burde tydeliggøres.

1.4. Kommissionen fremsætter derfor forslag om dette nye direktiv, som indeholder de nødvendige ændringer til tydeliggørelse af ordlyden i direktiv 2000/70/EF.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder Kommissionens forslag, der sigter mod at tydeliggøre ordlyden i direktiv 2000/70/EF.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civilflugt«

(2002/C 48/17)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 5. november 2001 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 Bo Green til ordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 74 stemmer for og 2 hverken for eller imod.

1. Baggrund

1.1. Dagen efter terrorangrebene den 11. september 2001 i New York og Washington traf regeringscheferne, formanden for Europa-Parlamentet, formanden for Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik beslutning om, at Fællesskabet hurtigst muligt måtte træffe beslutning om at imødegå denne ny trussel. Rådet for Den Europæiske Union, der mødtes samme dag, pålagde transportministrene at undersøge de beslutninger, der var taget med henblik på sikre luftfartssikkerheden og overveje eventuelle supplerende tiltag.

1.2. Rådet vedtog på et ekstraordinært møde for transportministre den 14. september en beslutning om, at man fandt det nødvendigt fuldt ud at indføre de grundlæggende regler for at modvirke ulovlige handlinger mod den civile luftfart, som er omhandlet i dokument 30 i European Civil Aviation Conference⁽¹⁾.

1.3. Endelig har Det Europæiske Råd på et ekstraordinært møde den 21. september opfordret Rådet af transportministre til på deres næste møde den 15. oktober, at træffe de fornødne foranstaltninger til at styrke luftfartssikkerheden. Disse foranstaltninger skal i særlig grad omfatte:

- Klassificering af våben
- Teknisk uddannelse af besætninger
- Kontrol og overvågning af indskrevet bagage

— Beskyttelse af adgangen til cockpit

— Kvalitativ kontrol af de sikkerhedsforanstaltninger som medlemsstaterne gennemfører.

2. Kommissionens forslag

2.1. Medlemsstaterne har været i stand til at reagere hensigtsmæssigt i forhold til tidligere bølger af luftfartsterrorisme i samarbejde gennem International Civil Aviation Organisation⁽²⁾ og ECAC. Mellem 1970 og 1999 firedobledes passagerantallet og antallet af flyafgange fordobledes, samtidig med, at handlinger, der indvirkede på sikkerheden for luftfarten, faldt fra 100 til 6 og antallet af ofre fra 92 til 0.

2.2. De seneste begivenheder har imidlertid vist, at forholdene har ændret sig dramatisk, således at alle i Fællesskabet står over for den samme trussel, hvor ethvert fly kan kapres efter afgang fra en lufthavn og anvendes som en potentiel bombe mod enhver by indenfor flyets rækkevidde.

2.3. Erkendelsen af denne fælles afhængighed er et af de resultater, der er kommet ud af drøftelserne i de førnævnte fora og konklusionen er, at alle nu ensartet bør gennemføre de henstillinger, der er anført i ECAC dokument 30 for såvel nationale som internationale flyvninger. Desuden bør der indføres en kollektiv mekanisme med henblik på at kontrollere, at reglerne indføres.

⁽¹⁾ European Civil Aviation Conference (ECAC) er en frivillig sammenslutning af europæiske luftfartsmyndigheder, der har vedtaget en række henstillinger bl.a. på området for luftfartssikkerheden.

⁽²⁾ International Civil Aviation Organisation (ICAO) er FN's luftfartsa-gentur.

2.4. I lyset heraf og fordi der er behov for hurtigt at genetablere offentlighedens tillid til flytransport, finder Kommissionen, at en forordning er det bedste redskab til at sikre en fælles indførelse af de foreslåede regler, idet indførelsen via et direktiv vil tage for lang tid. Efter Kommissionens opfattelse vil en forordning være omfattet af Fællesskabets transportpolitik og dermed Traktatens artikel 80(2).

2.5. Som tidligere nævnt er der enighed om, at udgangspunktet for reguleringen skal være ECAC dokument 30, men henstillingerne heri er imidlertid ikke detaljerede nok til at kunne overvåges, hvorfor der må fastlægges tekniske standarder for at overkomme dette problem. Hertil kommer, at ikke alle medlemsstater har implementeret alle henstillinger i ECAC dokument 30. Der bliver derfor også behov for en gradvis gennemførelse af de foreslåede regler. Det bliver i den forbindelse afgørende for koordineringen af bestræbelserne, at hver medlemsstat har udpeget en kompetent myndighed for området.

2.6. De foreslåede regler skal give Fællesskabet de fornødne midler til at sikre den civile luftfarts sikkerhed med følgende foranstaltninger:

- Kontrol med adgang til sensitive områder i lufthavne og fly.
- Kontrol af passagerer og deres håndbagage.
- Kontrol og overvågning af indskrevet bagage.
- Kontrol af luftfragt og post.
- Uddannelse af jordpersonale.
- Definition af specifikationer for udstyr til ovennævnte kontrol.
- Klassifikation af våben og andre ting, det vil være forbudt at tage ombord i fly eller ind i sensitive områder af en lufthavn.

2.7. Da der kan opstå særlige situationer, hvor ensartede regler ikke fuldt ud opfylder konkrete trusler mod fly, må medlemsstaterne også have mulighed for at tage særlige forholdsregler. Sådanne særlige forholdsregler kan imidlertid have en uheldig effekt på de generelle foranstaltninger. Fællesskabet må derfor have en kontrolmekanisme, der kan sikre mod u hensigtsmæssige følger af nationale særregler, ligesom særregler, der ikke længere kan retfærdiggøres, ophæves.

2.8. Kommissionen foreslår endvidere etableringen af et effektivt kontrolsystem, der bl.a. kan medvirke til at sprede gode fremgangsmåder.

2.9. Det er vigtigt at gøre sig klart, at forordningsforslaget kun kan omfatte Fællesskabets territorium. Fly fra tredjelande, der enten skal lande i eller overflyver Fællesskabet vil således ikke være omfattet. Det er derfor fortsat nødvendig at sikre den globale flyvesikkerhed gennem bi- eller multilaterale aftaler. Arbejdet hermed er allerede i gang gennem ICAO, hvor bl.a. Fællesskabet har foreslået en opstramning af de regler for flyvesikkerhed, der er indeholdt i bilag 17 til Chicago konventionen.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU ser positivt på forslaget om en forordning, for så vidt som det på en hurtig og hensigtsmæssig måde imødekommer behovet for at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger, der forebygger ulovlige handlinger mod civil luftfart

3.2. Den type retsakt, som Kommissionen har valgt (forordning i stedet for direktiv), hilses derfor velkommen. Forordningen finder i princippet anvendelse direkte i alle medlemsstater uden først at skulle omsættes til national lovgivning.

3.3. ØSU bemærker, at de fælles krav til sikkerhedsforanstaltninger i lufthavne og tekniske specifikationer for udstyr til at støtte luftfartssikkerhed er baseret på de gældende krav i ECAC dokument 30, der findes i forordningens bilag. Dette tekniske bilag justeres til stadighed på baggrund af en komitologiprocedure. ØSU støtter en sådan procedure til at vedtage detaljerede tekniske gennemførelseskrav.

3.4. ØSU finder, at de aktuelle begivenheder i USA taler for hurtige, men også gennearbejdede beslutninger med henblik på at sikre en høj sikkerhed i civil luftfart.

3.5. Der findes tre andre forslag, der omhandler flysikkerhed og som for øjeblikket behandles i EU's beslutningsproces. Det drejer sig om:

- en forordning om ændring af tekniske krav og administrative procedurer for civil luftfart (JAR-OPS)
- et forslag til direktiv om forebyggelse af ulykker og indsamling og spredning af oplysninger inden for civil luftfart

— et forslag til et direktiv om sikkerhedskrav og bevis for faglig kompetence for kabinebesætninger.

3.6. Disse forslag med konsekvenser for luftfartsikkerhed bør fremmes og hurtigst muligt vedtages endeligt.

3.7. Titlen på Kommissionens forslag til forordning er ikke dækkende, idet forslaget alene omhandler sikkerhedsforanstaltninger før boarding af fly og ikke foranstaltninger om bord på fly.

3.8. Der bør snarest gennemføres lovgivning, der indebærer effektive sikkerhedsforanstaltninger vedrørende on board security, bl.a. hvad angår forhold som adgang til cockpittet, in-flight security-personale samt opretholdelse af effektiv luftjord kommunikation i krisesituationer.

3.9. Rent konkret foreslås det i forordningen at indarbejde ECAC's anbefalinger i Dokument 30 i EU-lovgivningen.

3.10. Bestemmelserne foreslås at træde i kraft 20 dage efter offentliggørelsen i EF-Tidende.

3.11. Denne tidshorisont er urealistisk, specielt hvad angår forslag, der omhandler infrastruktur.

3.12. En gennemførelse af det foreslåede regelsæt vil medføre betydelige omkostninger.

3.13. ØSU finder det ikke rimeligt, at lufthavne og flyselskaber skal påføres disse ekstraomkostninger. Det bør være medlemsstaternes opgave at sikre borgerne sikkerhed i lufthavne.

4. Særlige bestemmelser

4.1. Anvendelsesområde (Artikel 3)

4.1.1. For ØSU er spørgsmålet, om artikel 3 i forslaget til forordning, hvori det hedder, at de »i denne forordning foreskrevne foranstaltninger gælder for enhver lufthavn og andre luftfartsanlæg, der er beliggende på medlemsstaternes territorium,« ikke er i modstrid med forordningens overordnede målsætning. ØSU vil gerne vide, om luftfartøjer, der

ankommer fra tredjelande, kun bør have tilladelse til at lande i EU-lufthavne, hvis sikkerhedsniveauet i afgangslufthavnen svarer til eller er højere end kravene i forordningen.

4.1.2. Sikkerhed er ikke et territorialt problem og bør derfor ikke kun ansues i en EU-sammenhæng.

4.2. Fælles krav (Artikel 4,1)

4.2.1. Der burde her være en direkte henvisning til de nuværende standarder fra European Civil Aviation Conference (ECAC) Dokument 30.

4.3. Strengere foranstaltninger (Artikel 6)

4.3.1. ØSU forholder sig tvivlende til bestemmelserne i artikel 6 i forslaget til forordning, der giver medlemsstaterne lov til at anvende foranstaltninger, der er strengere end de i denne forordning fastsatte. Formålet med forordningen er jo allerede at sikre et højt niveau af sikkerhed.

4.3.2. Hvis bestemmelserne i denne artikel fastholdes, er det vigtigt, at Kommissionen efterprøver deres anvendelse for at sikre, at disse foranstaltninger ikke er diskriminerende eller unødigt restriktive.

4.4. Kontrol med overholdelse (artikel 7, stk. 3)

4.4.1. Den bebudede inspektion af lufthavne indebærer, at Kommissionen i god tid før inspektionen informerer den pågældende medlemsstat om inspektionen.

4.4.2. ØSU finder, at et kontrolsystem baseret på uannoncerede inspektioner vil være langt mere effektivt med henblik på at sikre implementeringen af forordningens bestemmelser.

4.5. Offentliggørelse af oplysninger (Artikel 9)

4.5.1. Den årlige publikation fra Kommissionens side af en rapport om gennemførelsen af forordningen bør ske under hensyntagen til kravet om fortrolighed.

5. Konklusion

5.1. ØSU støtter forslaget, herunder at det skal være en forordning i stedet for et direktiv, som tager lang tid at gennemføre.

5.2. Tre andre foreliggende forslag til retsakter, der omhandler flysikkerhed, bør fremmes og vedtages snarest.

5.3. Det foreliggende forslag omhandler alene sikkerhedsforanstaltninger før boarding af fly. Der bør snarest foreslås og vedtages lovgivning, der omfatter on board security.

5.4. Den foreslåede tidshorisont for gennemførelse af forslaget er urealistisk, hvad angår infrastrukturer.

5.5. De betydelige meromkostninger, som en gennemførelse af forslagene vil indebære, bør dækkes af medlemsstaterne.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Skattepolitik i EU — Prioriteringer for de kommende år«

(2002/C 48/18)

Kommissionen besluttede den 5. juni 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode Det Økonomiske og Sociale Udvalg om udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Peter Morgan til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28. og 29. november 2001, mødet den 28. november 2001, med 72 stemmer for og 8 imod, og 7 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionens meddelelse er fuldstændig og omfattende.

Kommissionen redegør i indledningen ⁽¹⁾ for formålet med meddelelsen:

»Med denne meddelelse giver Kommissionen udtryk for sit syn på, hvad der er de grundlæggende prioriteringer i EU i de kommende år. Den forklarer den generelle strategi, som EU efter Kommissionens opfattelse bør anlægge under hensyntagen til de bredere EU-politiske målsætninger, ligesom den fremhæver en række prioriteringer på specifikke skatteområder. På baggrund af det forhold, at retsgrundlaget for beslutninger om skattespørgsmål indtil videre vil

være enstemmighed, undersøger meddelelsen også, om der er andre egnede instrumenter ud over lovgivning, der kunne benyttes, til at nå disse prioriterede målsætninger.«

1.2. Meddelelsen er opdelt i fire dele: den generelle kontekst for udformningen af en skattepolitik i EU; EU's skattepolitik — specifikke målsætninger for de kommende år; midler til opnåelse af målsætningerne; konklusion. I udtalelsens anden del giver ØSU uden kommentarer et sammendrag af Kommissionens fremstilling af den generelle kontekst med det formål at placere Kommissionens efterfølgende forslag i deres rette sammenhæng. I udtalelsen efterfølgende tre dele anføres Kommissionens aktioner og forslag, og ØSU tager stilling til, hvorvidt de bør godkendes eller afvises.

⁽¹⁾ KOM(2001) 260 endelig, Indledning, sidste afsnit.

1.3. Et af formålene med Kommissionens meddelelse er på pragmatisk vis at indhente det efterslæb af sager, der berører den enkelte borger og virksomhederne.

2. Den generelle kontekst for udformningen af en skattepolitik i EU

2.1. Kommissionen gennemgår den generelle kontekst under fire overskrifter:

- den seneste tids udvikling i EU
- den globale tendens i retning af økonomisk integration og samarbejde
- EU's skattepolitik— generelle målsætninger
- hvordan kan disse målsætninger nås

2.2. De to første kapitler, Den seneste tids udvikling i EU og Den globale tendens i retnings af integration og samarbejde, er udelukkende baggrundsmateriale, mens de sidste to danner et vigtigt grundlag for handlingsprogrammet.

2.3. EU's skattepolitik — generelle målsætninger ⁽¹⁾

2.3.1. »Hvilken form for EU-skattepolitik vil være forenelig med eller endog understøtte medlemsstaternes bestræbelser på at reformere deres skattesystemer? Det er helt klart, at en sådan politik først og fremmest skal tjene borgernes og erhvervslivets interesser, når disse ønsker at drage fordel af de fire friheder i det indre marked (fri bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital). (...) For det andet skal EU's initiativer på skatteområdet sikre, at skattesystemerne bidrager til en højere effektivitet på vare-, kapital- og tjenesteydelsesmarkederne og til et velfungerende arbejdsmarked. Dette er, hvad der er nødvendigt for at opfylde målene fra Lissabon. (...) For det tredje bør EU's skattepolitik, som det kræves i de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer, også fremover lette bestræbelserne på at sænke de nominelle satser, samtidig med at skattegrundlaget udvides, hvorved de økonomiske forvridninger, der skyldes medlemsstaternes skattesystemer, mindskes (...).«

2.4. Hvordan disse målsætninger nås ⁽²⁾

2.4.1. Ved drøftelsen af instrumenterne til gennemførelse af de generelle målsætninger, der er skitseret ovenfor, er et af de hyppigst stillede spørgsmål, i hvilket omfang en skatteharmonisering i EU enten er nødvendig eller ønskelig.

2.4.2. Det er klart, at der ikke er behov for nogen generel harmonisering af medlemsstaternes skattesystemer. Under forudsætning af, at de overholder EU's regler, kan medlemsstaterne frit vælge de skattesystemer, de finder mest hensigtsmæssige og i overensstemmelse med deres præferencer. (...)

2.4.3. Omfattende harmonisering er essentielt på afgiftsområdet. Traktaten indeholder specifikke regler om en sådan harmonisering (artikel 93), fordi indirekte skatter kan skabe en umiddelbar hindring for den frie bevægelighed for varer og det frie udbud af tjenester i det indre marked. De kan også skabe konkurrenceforvridninger. (...)

2.4.4. Hvad angår de personlige indkomstskatter er synspunktet, at sådanne skatter kan overlades til medlemsstaterne, selv når EU når et højere integrationsniveau end nu. (...)

2.4.5. Når det drejer sig om direkte beskatning af mobile skattegrundlag, har man allerede erkendt behovet for en vis koordinering, især med hensyn til udveksling af oplysninger om renteindtægter, men også i de direktiver om selskabsbeskatning, der allerede er vedtaget (i henhold til traktatens artikel 94), i adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning og i det foreslåede direktiv om renter og royalties. (...) Der er derfor brug for mere analysearbejde, hvor man på den ene side tager højde for de fordrejninger, som vil kunne true det indre markeds rette funktion, og på den anden side tager hensyn til virkningerne af skattekonkurrence. (...)

2.4.6. Selv om det er Kommissionens synspunkt, at det vil være absolut nødvendigt med et initiativ med henblik på afstemninger med kvalificeret flertal, i det mindste for visse skattespørgsmål, vil retsgrundlaget indtil videre være, at der skal være enstemmighed. Da der er vanskeligheder med at opnå enstemmige beslutninger om lovgivningsmæssige forslag, et problem der vil blive forstørret af udvidelsen, bør EU også overveje anvendelse af alternative instrumenter som grundlag for initiativer på skatteområdet. (...)

3. EU's skattepolitik — specifikke målsætninger for de kommende år

3.1. Indirekte beskatning

3.1.1. Merværdiafgift (moms)

3.1.1.1. Kommissionen har fremlagt forslag til forbedring af overgangssystemet. ⁽³⁾ ØSU konkluderede i sin udtalelse ⁽⁴⁾ følgende:

⁽¹⁾ KOM(2001) 260 endelig, 2.3, 1.-3. afsnit.

⁽²⁾ KOM(2001) 260 endelig, 2.4, 1.-5. og 7. afsnit.

⁽³⁾ KOM(2000) 348 endelig.

⁽⁴⁾ EFT C 116 af 20.4.2001, s. 59.

3.1.1.2. ØSU gentager, at det mener, at de mangeartede og alvorlige svagheder ved det nuværende overgangssystem i sidste ende kun kan elimineres ved at indføre et endeligt system baseret på princippet om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten. Det er meget bekymret over det dødvande, som forslaget om at indføre et sådant system befinder sig i, og selv om det glæder sig over, at Kommissionen fastholder det som langsigtet mål, frygter det at skulle leve med det meget ufuldstændige overgangssystem mange år endnu, før det langsigtede mål nås.

3.1.1.3. Det opfordrer medlemsstaterne til at indse, at EU vil drage fordel af et system, der medvirker til gennemførelsen af det indre marked i stedet for at underminere det, og derved sætte en bremse for svindelen med moms.

3.1.1.4. ØSU er enig i, at de vigtigste elementer i forbedringen af overgangssystemet er forenkling og modernisering af de nugældende regler, en mere ensartet anvendelse af reglerne og et tættere administrativt samarbejde. Det støtter Kommissionens forslag om, at aspektet »modernisering og forenkling« ikke må adskilles fra aspektet »administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig«, og at det er nødvendigt med en parallel indsats.

3.1.2. Punktafgifter

3.1.2.1. Energi- og miljøbeskatning

3.1.2.1.1. Det er vigtigt at forstå, at beskatning er ét af en række instrumenter, der anvendes til at tackle miljøproblemer. Blandt andet spiller regler om forbrændingsmotorers tekniske effektivitet og om bygningers energimæssige ydeevne en vigtig rolle. Der blev bidraget stort til opfyldelsen af forpligtelserne i Kyoto-protokollen, da man gik fra at basere energiproduktionen på kulstof og olie til at basere den på gas. Det er vigtigt at bevare skatteinstrumentet i den rette sammenhæng. ØSU har i forskellige udtalelser udtalt sig til fordel for økonomiske styringsmidler på miljøpolitikens område, men har dog også gentagne gange påpeget, at »indførelsen af miljøskatter ikke må føre til, at europæisk erhvervslivs konkurrenceevne trues, og at der tabes arbejdspladser, specielt inden for energitunge brancher«⁽¹⁾.

3.1.2.1.2. ØSU mener, at selv om der ikke skal sås tvivl om EU's tilslutning til Kyoto-protokollen, bør vi ikke være bange for fortsat at spørge os selv om, hvordan disse mål nås.

3.1.2.1.3. Kommissionen bemærker⁽²⁾ at, »de eksisterende mekanismer på både nationalt niveau og EU-niveau fører således til forvridninger i forbrugernes valg mellem energikilder eller produkter og i konkurrencevilkårene. En EU-ramme til fremme af indbyrdes tilnærmelse mellem medlemsstaternes beskatningsordninger vil tilbyde den mest effektive løsning på disse vanskeligheder«. ØSU mener, at denne kompetence fortsat bør ligge hos regeringerne i medlemsstaterne, eftersom disse mekanismer afhænger af den enkelte medlemsstats særlige udbuds- og efterspørgselsmønstre. ØSU udtrykker ikke desto mindre ønske om, at medlemsstaterne i fællesskab arbejder på at nedbringe forureningen, eftersom forurening ikke kender til landegrænser.

3.1.2.1.4. Kommissionen er opsat på at bryde ud af den fastlåste situation, som er indtrådt siden fremlæggelsen af forslaget til Rådets direktiv om omstrukturering af EF-bestemmelserne om beskatning af energiprodukter⁽³⁾. Selv om ØSU støtter medlemsstaternes beslutningskompetence, anmoder det alligevel disse om at rette sig efter forslagets henstilling om ved implementeringen af direktivet at undgå enhver forøgelse af den samlede skattebyrde.

3.1.2.1.5. Kommissionen føler, at⁽⁴⁾ »hvor svagt vi står i den aktuelle situation, kom endnu en gang klart for dagen i forbindelse med en række forskellige foranstaltninger, som medlemsstaterne vedtog, især inden for sektoren for vejgodstransport, som reaktion på de øgede oliepriser i 2000. Det viser endnu en gang, at der bør opstilles fælles rammer for beskatning af energiprodukter, ikke blot hvad angår disse skatters struktur, men også i relation til afgiftssatser«. ØSU kan ikke se forbindelsen mellem medlemsstaternes reaktion og behovet for fælles rammer, eftersom begivenhederne i det enkelte land var forårsaget af forskellige nationale faktorer.

3.1.2.1.6. Kommissionen fastslår endelig, at⁽⁵⁾ »skiftet i retning af miljøafgifter er helt klart sket ganske langsomt.« Den hævder, at »fælles rammer, der omfatter differentierede satser i overensstemmelse med miljømålsætninger, kunne være meget nyttige.« ØSU mener til gengæld, at forsøget på at opstille fælles rammer ikke bør modvirke aktioner, som nogle lande ellers ville iværksætte. ØSU foreslår, at der indføres en ordning bestående af fælles målsætninger, mens man fortsat forsøger at udtænke en fælles ramme.

⁽¹⁾ EFT C 19 af 21.1.1998, s. 91.

⁽²⁾ KOM(2001) 260 endelig, 3.1.2, Energi- og miljøbeskatning, 3. afsnit.

⁽³⁾ KOM(97) 30.

⁽⁴⁾ KOM(2001) 260 endelig, 3.1.2, Energi- og miljøbeskatning, 6. afsnit.

⁽⁵⁾ KOM(2001) 260 endelig, 3.1.2, Energi- og miljøbeskatning, sidste afsnit.

3.1.2.2. Motorkøretøjsbeskatning

3.1.2.2.1. Kommissionen fastslår, at der bør opmuntres til indbyrdes tilnærmelse af motorkøretøjsafgifterne. Det forekommer ØSU, at de grænseoverskridende virkninger på privatkøretøjer har minimal betydning for borgerne, og at medlemsstaternes prioriteringer bør være de gældende. ØSU noterer sig dog, at konkurrenceevnen er involveret, når det gælder erhvervskøretøjer, der benyttes på tværs af grænserne.

3.1.2.2.2. Kommissionen meddeler, at ⁽¹⁾»muligheden for at omstrukturere registrerings- og vejskatter i en miljømæssig retning vil blive undersøgt.« I princippet vil sådanne tiltag have ØSU's fulde støtte under forudsætning af, at medlemsstaterne integrerer sådanne retningslinjer i deres egne planer om at nedbringe CO₂-missionerne.

3.1.2.3. Tobaks- og alkoholafgifter

3.1.2.3.1. EU's nuværende rammer for punktafgifter giver medlemsstaternes regeringer et bredt spillerum. ØSU har gennemgået Kommissionens forslag om ændring af punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdede tobaksvarer ⁽²⁾. Dette direktiv ville medføre en mere klar harmonisering af punktafgifterne på tobak. ØSU afviste forslaget i udtalelsen CES 1330/2001. Kommissionen agter at vedtage en rapport om alkoholbeskatning inden udgangen af 2002.

ØSU anser medlemsstaternes regeringer for at være de eneste, der inden for en bred ramme kan træffe beslutninger vedrørende tobaks- og alkoholafgifter. Der er klart en tæt forbindelse mellem disse afgifter, det samlede direkte skatteniveau, det samlede niveau for den disponible indkomst og bredere interesser så som sundheds- og landbrugspolitik. De aktuelle store forskelle i punktafgiftsniveauet for alkoholholdige drikkevarer fører til betydelig grænsehandel (lovlig som ulovlig), men det er medlemsstaternes problem.

3.2. Direkte beskatning

3.2.1. De internationale rammer

3.2.1.1. Det overordnede mål i de største verdensøkonomier, herunder for EU medlemsstaterne, har været at arbejde sig frem mod et skattemæssigt klima, som fremmer en fri

og retfærdig konkurrence og fører til grænseoverskridende erhvervsaktiviteter, samtidig med at det sikres, at de nationale skattegrundlag ikke undermineres. Arbejdet med at bekæmpe skadelig skattekonkurrence, både i OECD og i EU gennem skattepakken, har stået i centrum for dette mål de sidste par år ⁽³⁾.

3.2.1.2. ØSU gør i en parallel udtalelse (ECO/067) rede for sin holdning til »Skattekonkurrencen og konsekvenserne for virksomhedernes konkurrenceevne«. Generelt er ØSU enig med Kommissionen i, at ⁽⁴⁾»der er gjort betydelige fremskridt med at få identificeret skadelig skattepraksis og med at få fastlagt tidsfrister for fjernelse heraf.« ØSU's udtalelse er fortsat under udarbejdelse (ECO/067).

3.2.2. Selskabsbeskatning

3.2.2.1. Kommissionen erklærede i sin meddelelse om skattepolitik, at en dybdegående undersøgelse af selskabsbeskatningen var under forberedelse.

3.2.2.2. »Undersøgelsen skal analysere forskelle i det faktiske selskabsbeskatningsniveau i medlemsstaterne, bl.a. på baggrund af resultaterne af Ruding-Udvalgets rapport (1992). Der bør fokuseres på, hvordan selskabsbeskatningsgrundlagene påvirker de faktiske beskatningsniveauer. Undersøgelsen bør endvidere også indkredse de vigtigste skattebestemmelser, som eventuelt kan bremse økonomisk aktivitet på tværs af grænserne i det indre marked. På baggrund heraf bør der foretages en vurdering af følgerne af placeringen af økonomisk aktivitet og investering. Kommissionen bør belyse de skattepolitiske spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med indsatsen for at reducere disse skatterelaterede forvridninger og undersøge mulighederne for foranstaltninger, der kan afhjælpe problemet under hensyn til medlemsstaternes og Fællesskabets respektive kompetenceområder« ⁽⁵⁾.

3.2.2.3. ØSU har nu modtaget denne nye meddelelse og forventer at udarbejde en udtalelse.

3.2.3. Beskatning af personlig indkomst

3.2.3.1. Sammenfattet er Kommissionens standpunkt følgende ⁽⁶⁾: Som påpeget i afsnit 2.3 er de personlige indkomstskatter i fuldt omfang medlemsstaternes eneansvar, og koordinering på EU niveau bliver kun nødvendig for at forhindre

⁽¹⁾ KOM(2001) 260 endelig, 3.1.2, Motorkøretøjsbeskatning, 2. afsnit.

⁽²⁾ KOM(2001) 133 endelig.

⁽³⁾ KOM(2001) 260 endelig, 3.2.1, 1. afsnit.

⁽⁴⁾ KOM(2001) 260 endelig, 3.2.1, 2. afsnit.

⁽⁵⁾ KOM(2001) 260 endelig, 3.2.2, 2. afsnit.

⁽⁶⁾ KOM(2001) 260 endelig, 3.2.3, 1. og 3. afsnit.

grænseoverskridende diskriminering eller fjerne hindringer for udøvelsen af de fire friheder. Især kan det være nødvendigt med koordinering af de personlige indkomstskatter på nogle områder for at undgå dobbeltbeskatning eller utilsigtet ikkebeskatning i forbindelse med grænseoverskridende situationer eller for at forhindre unddragelse i forbindelse med sådanne aktiviteter. (...)

3.2.3.2. (...) Som det voksende antal sager for Domstolen viser, kan der forventes nye problemer. Hvis problemet med grænseoverskridende spørgsmål vedrørende personlig indkomstbeskatning ikke udelukkende skal overlades til Domstolen med henblik på en løsning, forekommer det nødvendigt med større koordinering på EU-niveau.

3.2.3.3. ØSU ser gerne, at der sker en vis grad af koordinering med henblik på at fremme samarbejde medlemsstaterne imellem.

3.2.4. Beskatning af pensioner

3.2.4.1. Kommissionen er opmærksom på, at et fåtal af medlemsstater ikke tillader skattefradrag for personlige pensionopsparinger, der er betalt af arbejdsgiver og arbejdstager (fra et andet land). Dette skaber tydeligvis problemer, og Kommissionen vil bestræbe sig på at finde en løsning inden for rammerne af det eksisterende retsgrundlag⁽¹⁾. ØSU deler Kommissionens bekymring og har afgivet udtalelse herom.

3.2.5. Imødegåelse af skattesvig — direkte og indirekte skatter

3.2.5.1. ØSU er fortsat bekymret over det omfattende svig i EU, særlig på området for moms og afgifter. ØSU bifalder Kommissionens tiltag til imødegåelse af skattesvig.

3.2.6. Opnåelse af de skattepolitiske målsætninger i udvidelsesprocessen

3.2.6.1. ØSU støtter Kommissionens tiltag til at sikre, at ansøgerlandene er indforstået med de fundamentale hjørneste i skatteacquis'en, når de påtager sig forpligtelserne i forbindelse med EF-regelværket.

4. Midler til opnåelse af målsætningerne

4.1. Beslutningsprocessen⁽²⁾

4.1.1. Traditionelt har Kommissionen hovedsagelig koncentreret sig om at fremsætte forslag til direktiver og i nogle tilfælde forordninger i forsøget på at skabe fremskridt på skatteområdet. Direktiver og forordninger har de fordele, at de først vedtages efter en fuld drøftelse i Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, og at de frembyder en retlig sikkerhed, fordi de kan håndhæves af Domstolen.

4.1.2. Den hastighed, hvormed forslag til direktiver og forordninger vedtages, har imidlertid været skuffende langsom. (...) i betragtning af den hurtige økonomiske og tekniske udvikling, hvor der er et klart behov for at tilpasse og modernisere lovgivningen hurtigt, agter Kommissionen ikke desto mindre at gøre større brug af de gennemførelsesbeføjelser, som er tillagt den af Rådet som fastsat i traktaten.

4.1.3. (...) er det fortsat Kommissionens synspunkt, at overgang til kvalificeret flertalsafstemning i det mindste for visse skattespørgsmål er en absolut nødvendighed. Eftersom retsgrundlaget indtil videre vil være baseret på enstemmighed, vil det efter udvidelsen blive langt vanskeligere at opnå enighed om eventuel ny EU-lovgivning. Så hvis lovgivningen ikke er absolut nødvendig (hovedsagelig hvad angår direkte skatter), vil man være nødt til at finde andre metoder til at opnå fremskridt med at fjerne skattemæssige hindringer og forvriddninger i det indre marked, hvilket skatteyderne har en berettiget forventning om.

4.1.4. ØSU frygter ligesom Kommissionen, at det bliver vanskeligt at opnå fremskridt på skatteområdet, og er enig med Kommissionen i, at der er behov for at udtænke andre metoder. Derfor bifalder ØSU Kommissionens foranstaltninger, som fremgår af efterfølgende punkt 4.2, 4.3 og 4.4.

4.2. Kommissionens rolle som traktatens vogter⁽³⁾

4.2.1. Kommissionen fremhæver antallet af sager, der er indbragt for EF-Domstolen, og hvor der er risiko for, at medlemsstaternes skatteregler strider mod EF-traktaten eller den gældende Fællesskabsret. Den mener, at »imidlertid har den hurtige udvikling i Domstolens retspraksis med hensyn til direkte skatter i de seneste år på baggrund af sager, der er indbragt af individuelle klagere, understreget behovet for en større indsats fra Kommissionens side.«

⁽¹⁾ KOM(2001) 214.

⁽²⁾ KOM(2001) 260 endelig, 4.1, 1st, 2. og 4. afsnit.

⁽³⁾ KOM(2001) 260 endelig, 4.2, 1.-3. og 5. afsnit.

4.2.2. Kommissionen mener, at den har en rolle at spille i form af at foreslå en fælles reaktion på EF-Domstolens kendelser, »herunder i form af EU-lovgivning om nødvendigt. Kommissionen spiller også en vigtig rolle ved at tilsikre, at Domstolens kendelser overholdes og gennemføres korrekt i medlemsstaterne.«

4.2.3. ØSU støtter i princippet Kommissionens tilgang til Domstolens aktiviteter på skatteområdet.

4.2.4. »(...) er det imidlertid klart, at Kommissionen som vogter af traktaterne ikke kan skride frem med lempe over for overtrædelser på skatteområdet«

4.2.5. »(...) agter Kommissionen nu generelt at anlægge en mere proaktiv strategi, når det drejer sig om overtrædelser på skatteområdet og være mere rede til at skride til handling, når den mener, at EU-lovgivningen er overtrådt. Den vil også sikre en korrekt anvendelse af Domstolens domme. (...)«

4.2.6. ØSU støtter denne strategi, men har samtidig in mente, at de enkelte medlemsstater muligvis benytter sig af forskellige midler til at gennemføre og integrere afgørelser i deres eget skattesystem.

4.3. En bredere vifte af politiske instrumenter ⁽¹⁾

4.3.1. Anvendelse af ikke-lovgivningsmæssige fremgangsmåder eller »blød lovgivning« kunne være et supplerende middel til at gøre fremskridt på skatteområdet. (...) Sådanne ikke-lovgivningsmæssige fremgangsmåder bør i videst muligt omfang involvere Europa-Parlamentet via de eksisterende mekanismer for konsultation af Parlamentet.

4.3.2. Anvendelse af ikke-lovgivningsmæssige fremgangsmåder eller »blød lovgivning« kunne være særlig effektiv i tilfælde, hvor de har et solidt retsgrundlag, der er baseret på traktaten og Domstolens retspraksis. i sådanne tilfælde kan instrumenter som meddelelser, henstillinger, retningslinjer og fortolkningsnotitser yde vejledning til medlemsstaterne om anvendelsen af traktatens principper og fremme en hurtig fjernelse af hindringerne for det indre marked. (...)

4.3.3. ØSU går helhjetet ind for dette og tilskynder Kommissionen til at udvikle anvendelsen af ikke-lovgivningsmæssige fremgangsmåder eller »blød lovgivning« i de tilfælde, hvor disse kan bidrage til fremskridt på skatteområdet.

4.4. Styrket samarbejde ⁽²⁾

4.4.1. Kommissionen understreger, at »beslutningen i Nice vil gøre det muligt for Kommissionen at foreslå Rådet, at så lille en gruppe som otte medlemsstater kan træffe beslutning om at samarbejde mere snævert efter godkendelse i Rådet med kvalificeret flertal. (...)«

4.4.2. ØSU støtter denne strategi om styrket samarbejde, så længe den enkelte medlemsstat vurderer, at det er i dets egen interesse.

5. Konklusion

Kommissionen fokuserer i sin konklusion på seks væsentlige skattepolitiske målsætninger.

i. Implementering af lovgivningsstrategien på momsområdet

— ØSU giver sin fulde tilslutning ⁽³⁾.

ii. Yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger med hensyn til miljø- og energibeskatning

— ØSU forventer, at denne tilnærmelse vil være svær at opnå. I mellemtiden ser ØSU gerne, at der lægges yderligere vægt på målsætninger sideløbende med retningslinjerne for miljøbeskatning, bortskaffelse af affald osv.

iii. Styrket konvergens mellem punktafgifter på alkohol og tobak

— Eftersom disse punktafgifter udgør en væsentlig bestanddel af medlemsstaternes skattesystemer, er det ikke muligt at betragte dem isoleret. ØSU mener, at konkurrence landene imellem bør være tilladt med henblik på med tiden at føre til en tilnærmelse.

iv. Koordinering af selskabsskatter

— ØSU forventer inden længe at afgive udtalelse om Kommissionens nye meddelelse om selskabsbeskatning ⁽⁴⁾.

v. Afskaffelse af skattemæssige forhindringer for grænseoverskridende erhvervstilknyttede pensionsordninger

— ØSU tilslutter sig denne målsætning fuldt ud.

vi. Forbedret beslutningstagning for skattemæssige spørgsmål

— ØSU er enig med Kommissionen i, at retsgrundlaget indtil videre fortsat vil være enstemmighed.

⁽²⁾ KOM(2001) 260 endelig, 4.4, 1.-2. afsnit.

⁽³⁾ EFT C 116 af 20.4.2001, s. 59.

⁽⁴⁾ KOM(2001) 582 endelig.

⁽¹⁾ KOM(2001) 260 endelig, 4.3, 1.-2. afsnit.

I mellemtiden stiller ØSU sig positivt til, at man i forfølgelsen af ovennævnte skattepolitiske målsætninger bør tage begge af de foreslåede midler i brug ⁽¹⁾:

⁽¹⁾ Ibid, punkt 5, 2. afsnit, sidste led.

— Det er nu påkrævet med en mere proaktiv, nøje fokuseret og upartisk anvendelse af overtrædelsesprocedurer på skatteområdet.

— Det bør omhyggeligt overvejes, om man i stigende grad bør anvende ikke-lovgivningsmæssige løsninger og yderligere styrke samarbejdet.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ændrede verdensøkonomiske rammevilkår:
Nye økonomisk-politiske udfordringer for Den Europæiske Union«**

(2002/C 48/19)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede på plenarforsamlingen den 28.–29. november 2001 i henhold til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, på eget initiativ at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Ursula Konitzer til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 46 stemmer for og 3 stemmer hverken for eller imod.

1. Baggrund

1.1. Den økonomiske udvikling i EU i året 2000 var så gunstig, at man ikke har set tilsvarende i mere end et årti. BNP-væksten lå på knap 3,5 %. Beskæftigelsen steg kraftigt (1,7 %) med det resultat, at arbejdsløsheden faldt et helt procentpoint i forhold til året før, dvs. til 8,3 % af arbejdsstyrken. Efter et maksimum på 11,1 % i 1994 var ledighedsniveauet fra før recessionen 1992-1993 så godt som nået igen. Trods de høje oliepriser lå inflationsraten kun en smule over 2 %, og den udenrigsøkonomiske balance kunne betragtes som sikret.

1.2. Bag denne gunstige udvikling lå såvel vedvarende strukturpolitiske bestræbelser på at forbedre vare- og tjenesteydelsesmarkedernes og arbejdskraft- og kapitalmarkedernes

funktion som de afgørende fremskridt med hensyn til at styrke de makroøkonomiske betingelser for vækst og beskæftigelse, der er gjort siden den seneste recession, særlig med henblik på at gennemføre den økonomiske og monetære union ⁽¹⁾.

1.3. Men håbet om, at denne gunstige udvikling kunne fortsætte ubrudt i en række år — hvad der ville være nødvendigt for at løse beskæftigelsesproblemet i EU — led skibbrud i løbet af 2001.

⁽¹⁾ Se også: EFT C 139 af 11.5 2001, s. 51 (ECO/041). EFT C 139 af 11.5 2001, s. 60 (ECO/042). EFT C 139 af 11.5 2001, s. 72 (ECO/046). EFT C 139 af 11.5 2001, s. 79 (ECO/054). EFT C 221 af 7.8.2001, s. 177 (ECO/065).

1.4. I løbet af efteråret 2001 blev det nemlig klart, at BNP-væksten i EU var gået i stå i 3. kvartal eller endog afløst af tilbagegang, og at der for året 2001 som helhed må regnes med en økonomisk vækst på klart under 2 %⁽¹⁾. Det betyder også, at arbejdsløshedsprocenten ikke falder, men muligvis atter stiger i årene 2001 og 2002.

1.5. Årsagerne til denne negative udvikling ligger hovedsageligt uden for Fællesskabet, men man har undervurderet både udviklingens omfang og EU's afhængighed af verdensøkonomiske forhold. Det er navnlig følgende faktorer, der gør sig gældende: Svindende købekraft i EU som følge af de stigende oliepriser (forstærket af dollarkursudviklingen) og af den pludselige kraftige stigning i levnedsmiddelpriiserne samt bortfald af eksportefterspørgsel som følge af den stærkt aftagende vækst i USA og den synkroniserede svage vækst i verden som helhed. Følgerne af attentatet den 11. september 2001 forstærker denne udvikling, ikke bare i kraft af de umiddelbare virkninger i USA og rundt om i verden (flyselskaber, turisme, forsikringer, højere udgifter til sikkerhed), men også i form af negativ påvirkning af virksomhedernes og forbrugernes tillid, som kan blive svækket yderligere af uforudsigelige hændelser i forbindelse med krigen mod terrorismen.

1.6. For de europæiske økonomier drejer det sig nu om hurtigst muligt at overvinde denne afsvækkelse, der forværrer af den svigtende tillid, og at komme i gang med at realisere den højere langsigtede vækst, som Det Europæiske Råd satte sig som mål med Lissabon-strategien fra foråret 2000.

2. Den økonomiske politiks muligheder og grænser

2.1. De ovenfor beskrevne faktorer er i princippet kun af tidsbegrænset karakter og rækker ikke ved de fundamentale fremskridt, der blev gjort i 1990'erne med at sanere den europæiske økonomi. Alligevel må det siges klart, at fuld beskæftigelse igen er rykket et stykke ud i fremtiden.

2.2. Man må derfor spørge, hvilket bidrag den økonomiske politik kan yde til hastigere overvindelse af de aktuelle problemer. At stille det spørgsmål er ikke ensbetydende med at nære den illusion, at den økonomiske politik fuldt ud kan afbøde ethvert udefra kommende stød og som pr. dekret

fremtvinge vækst og beskæftigelse. Der er heller ikke tale om at sætte spørgsmålstejn ved de strukturpolitiske bestræbelser eller ved, at den makroøkonomiske politik fundamentalt skal sikre prisstabilitet og balance på de afgørende områder. Hvad det drejer sig om, er derimod at undersøge

- hvordan det makroøkonomiske policy-mix bedst kan tilpasses til den nye situation, og
- om procedurerne til koordinering af den økonomiske politik i verden som helhed og inden for EU og euroområdet kan forbedres med henblik på at sikre, at man vælger det optimale policy-mix.

3. Et makroøkonomisk policy-mix, der passer bedre til den nye situation

3.1. I den aktuelle situation med tiltagende kapacitetmæssigt spillerum kommer det i sidste instans an på at styrke både den interne og den internationale efterspørgsel uden at påvirke pris- og omkostningsudviklingen negativt og uden at bringe den mellemfristede konsolidering af de offentlige budgetter — der er en forudsætning for varig vækst (og dermed for fuld beskæftigelse) — i fare. I den forbindelse er det vigtigt, at den økonomisk-politiske strategi bygger på en klar analyse af verdensøkonomien og af situationen i Det Europæiske Fællesskab og i den monetære union, og at den er troværdig både hvad angår retning og omfang, så forbrugernes og virksomhedernes tillid til den fremtidige økonomiske udvikling hurtigt kan styrkes igen.

3.2. Isoleret betragtet er der kun begrænset spillerum for de enkelte dele af den økonomiske politik (pengepolitik, finanspolitik og lønpolitik).

3.2.1. Pengepolitikken kan lempes for at støtte den generelle økonomiske politik (EF-traktatens art. 105 stk. 1), hvis inflationsforventningerne falder. Det er allerede sket i et vist — herunder internationalt koordineret — omfang. Eventuelle andre nødvendige skridt er stærkt afhængige af, hvordan den finans- og lønpolitiske adfærd bedømmes.

3.2.2. Finanspolitikken måjsommeligt tilkæmpede mellemfristede troværdighed må ikke sættes på spil. Det er bl.a. vigtigt af hensyn til den lange rentes udvikling og til et afbalanceret forhold mellem opsparing og investeringer i den mellemfristede vækstproces, der er nødvendig for at opnå fuld beskæftigelse. Det udelukker dog ikke, at de automatiske stabilisatorer i den aktuelle situation — uden tvivl i forskellig grad i de forskellige lande — kan yde et vist bidrag til stabilisering af den økonomiske udvikling i Fællesskabet, og ganske særligt i den monetære union. Til supplement af dette bidrag kan man i et vist omfang forøge infrastrukturinvesteringer

⁽¹⁾ Kommissionens nye prognoser forelægges den 21. november 2001.

gerne (evt. i offentligt-privat partnerskab) og sænke afgifterne — to tiltag, der i forvejen er en forudsætning for den tilstræbte mellemlangsigtede vækstproces. Imidlertid er der en særlig vanskelighed i forbindelse med finanspolitikens bidrag til det samlede økonomiske policy-mix i Fællesskabet og i den monetære union: Til forskel fra pengepolitikken er budgetpolitikken i Fællesskabet og i den monetære union med velberåd hu ikke centraliseret, men fortsat henlagt til medlemsstaterne. Finanspolitikens bidrag til den monetære unions samlede policy-mix er imidlertid et spørgsmål af fællesskabsinteresse, men Fællesskabets interesse kommer efter ØSU's opfattelse ikke tilstrækkelig stærkt til udtryk i den aktuelle situation.

3.2.3. Også for arbejdsmarkedsparternes lønpolitik er der ret begrænset spillerum inden for rammerne af det generelle økonomiske policy-mix. I procedurer, der adskiller sig fra land til land og fra branche til branche, træffer arbejdsmarkedsparterne på samme tid afgørelse om den overordnede omkostningsudvikling og om udviklingen i arbejdstagernes indkomster. Herigennem øver de afgørende indflydelse på økonomiens konkurrenceevne, på rentabiliteten og på forbrugernes efterspørgsel. Trods indførelsen af den makroøkonomiske dialog (Köln-processen) tages der ikke i tilstrækkeligt omfang hensyn til denne indflydelse på Fællesskabets og den monetære unions makroøkonomiske policy-mix; der er behov både for en bedre udformning af den makroøkonomiske dialog i Rådet og for bedre formulering af Fællesskabets interesse.

3.3. Det mindre stramme makroøkonomiske policy-mix, som Fællesskabet og den monetære union har brug for for at overvinde den aktuelle svage vækst og faren for recession, forudsætter både bedre formulering af Fællesskabets interesse og et rimeligt mål af gensidig tillid hos penge-, finans- og lønpolitikens aktører til, at der handles forudseeligt og rationelt. Hermed berøres en række vigtige spørgsmål vedrørende den økonomiske politiks indhold og den økonomisk-politiske koordinerings effektivitet.

4. Den økonomiske politiks indhold og den økonomisk-politiske koordinerings effektivitet i Fællesskabet og i den monetære union

4.1. Trods de fremskridt, der er gjort med at sanere Fællesskabets økonomi, og trods de mange — til dels bureaukratiske — koordineringsprocedurer og »processer« har Fællesskabet et fundamentalt problem i forbindelse med fastlæggelsen af det egnede makroøkonomiske policy-mix og dets tilpasning til skiftende interne og eksterne forhold. Det kan påvises, at recessionen i 1992/1993 i vidt omfang skyldtes fejl i fastlæggelsen af policy-mixet (fejl)vurdering af børskrakket i

1987, overophedning 1988/1989, fejl i forbindelse med finansieringen af den tyske genforening), og at der også bag den aftagende vækst i 1995-1996 (Mexico-krisen, utroværdig budgetpolitik i en række medlemsstater, valutaturbulens) og i 1999 (Asien- og Ruslandskrisen) lå utilstrækkelig eller for sen tilpasning af policy-mixet. I USA tilpassede — og tilpasser — man både hurtigere og bedre penge- og finanspolitikken til den aktuelle situation. Her ligger en af de vigtigste årsager til, at væksten i EU igennem 1990'erne lå klart under væksten i USA.

4.2. Stillet over for den nye verdensomspændende svækkelse af væksten bør man forsøge så vidt muligt at undgå at gentage fortidens fejl. Indførelsen af den monetære union og den deraf følgende eliminering af muligheden for intern valutauro er i den forbindelse til stor hjælp. Men trods de mange procedurer og fora er der stadig store mangler, især på følgende områder:

- a) Forbedringer tiltrænges i de diagnoser og prognoser for den økonomiske udvikling, der udarbejdes til brug for den monetære union, og i den offentlige diskussion af Fællesskabets og den monetære unions økonomisk-politiske valgmuligheder.
- b) EU-Kommissionens rolle — at formulere omfattende forslag vedrørende den økonomiske politik i almindelighed og det makroøkonomiske policy-mix i særdeleshed, som ikke dikteres af nationale interesser, gruppeinteresser eller ideologier, men alene af Fællesskabets interesse og af hensynet til en optimal økonomisk udvikling i den monetære union — må styrkes. Dette gælder ikke mindst i forbindelse med finanspolitikken og lønpolitikken bidrag til det makroøkonomiske policy-mix, hvor medlemsstaternes suverænitet og arbejdsmarkedsparternes autonomi skal respekteres.
- c) Dialogen mellem aktørerne bag policy-mixet bør institutionaliseres bedre og gøres mere transparent. Det gælder såvel de regelmæssige møder mellem formanden for ECB, formanden for Eurogruppen og det kompetente medlem af Kommissionen som den makroøkonomiske dialog, der bør forbedres indholdsmæssigt. I begge grupper bør kommissionsrepræsentantens rolle som varetager af Fællesskabets interesse styrkes. Det Økonomiske og Sociale Udvalg er i stand til at yde et substantielt bidrag til arbejdet i forbindelse med den makroøkonomiske dialog og bør høres i passende omfang.

5. De næste skridt

Det Økonomiske og Sociale Udvalg finder det påkrævet,

- a) at Kommissionen i løbet af de nærmeste uger forelægger konkrete forslag — som rækker videre end erklæringen fra Det Europæiske Råd i Gent — om, hvordan den økonomiske politik og det makroøkonomiske policy-mix i Fællesskabet og i den monetære union skal tilpasses til de ændrede forhold i verdensøkonomien. Det bør i den forbindelse klart formuleres, hvilke bidrag der forventes af de enkelte aktører;

- b) at diskussionen i Rådet og i offentligheden om Kommissionens meddelelse af 7. februar 2001 ⁽¹⁾ om styrkelse af samordningen af den økonomiske politik i euroområdet genoptages, så der snarest muligt kan gennemføres pragmatiske, men effektive forbedringer på dette område;
- c) at det i den nærmeste fremtid diskuteres, hvorledes bestemmelserne om den økonomiske politik og om formulering af den økonomisk-politiske fællesskabsinteresse kan udformes bedre som led i en revision af traktaten til forberedelse af Fællesskabets udvidelse.

⁽¹⁾ KOM(2001) 82 endelig.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens udkast til meddelelse om bødefritagelse og bødenedsættelse i kartelsager«

(2002/C 48/20)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 18. oktober 2001 i henhold til forretningsordenens artikel 23, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Mario Sepi til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 29. november 2001, følgende udtalelse med 52 stemmer for, 6 imod og 10 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. ØSU har behandlet udkastet til meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse for virksomheder, der anmelder hemmelige karteller mellem virksomheder, som har til formål at omgå konkurrencereglerne.

1.2. Denne meddelelse, som træder i stedet for den foregående fra 1996 ⁽¹⁾, sigter mod at tilvejebringe mere effektive

midler til afdækning af denne forseelse, som er og bliver den alvorligste overtrædelse af konkurrencereglerne.

2. Resumé af meddelelsen

2.1. Kommissionen er overbevist om, at konkurrencebegrænsninger, som er resultatet af hemmelige aftaler mellem virksomheder, i sidste ende resulterer i prisforhøjelser og

⁽¹⁾ EFT C 207 af 18.7.1996, s. 4.

færre valgmuligheder for forbrugerne. De skader også den europæiske industri. På denne måde unddrager virksomhederne sig markedets pres, der ellers ville få dem til at innovere, råvarepriserne stiger og beskæftigelsesmulighederne mindskes.

2.2. Kommissionen er af den opfattelse, at nogle virksomheder er villige til at frigøre sig fra disse aftaler og underrette Kommissionen om deres eksistens, men afholder sig fra at gøre det på grund af de store bøder, som de kan blive pålagt. Efter fem års implementering af 1996-meddelelsen har Kommissionen et tilstrækkeligt erfaringsgrundlag til at foreslå betydelige ændringer baseret på gennemsigthed, vished mht. til betingelser samt større overensstemmelse mellem bødenedsættelsens størrelse og værdien af virksomhedens bidrag. Nedsættelserne gælder kun virksomheder, der forsyner Kommissionen med afgørende bevismateriale.

2.3. Endelig mener Kommissionen, at det er vigtigere for forbrugerne og borgerne, at ulovlig praksis afsløres, end det er, at de virksomheder, der gør dette muligt, pålægges bøder. Med denne begrundelse har Kommissionen fremlagt et udkast til meddelelse om bødefritagelse og bødenedsættelse, hvori der lægges vægt på følgende punkter:

- den nye meddelelse erstatter 1996-meddelelsen, og når den har været anvendt i tilstrækkelig lang tid, vil Kommissionen undersøge, om der grund til at foretage ændringer;
- på et hvilket som helst stadium under proceduren kan manglende opfyldelse af kravene resultere i, at virksomheden ikke længere kan nyde godt af en favorabel behandling;
- virksomhedens samarbejdsvilje er blot ét af de elementer, som Kommissionen vil tage hensyn til, idet den forbeholder sig ret til også at indrømme bødenedsættelse af andre årsager;
- da en virksomhed, som nyder godt af denne procedure, ikke er beskyttet mod de civilretlige konsekvenser, vedtager Kommissionen en beslutning i henhold til EF-traktatens artikel 81, stk. 1, hvori den nøje beskriver den rolle, som virksomheden har spillet i den ulovlige praksis, og begrundet bødefritagelsen eller bødenedsættelsen.

2.4. Bødefritagelse

2.4.1. En virksomhed kan opnå bødefritagelse, hvis den som den første anmelder et kartel, som Kommissionen ikke har kendskab til. Nedenstående krav skal dog være opfyldt:

- den skal fremlægge bevismateriale og oplysninger, som gør det muligt at iværksætte en kontrolundersøgelse efter de relevante EU-bestemmelser;
- den skal fremlægge alt bevismateriale og alle oplysninger, som den er i besiddelse af;
- den skal bringe sin deltagelse i den ulovlige aktivitet til ophør senest på det tidspunkt, hvor den indberetter den formodede overtrædelse;
- den må ikke have tvunget andre virksomheder til at deltage.

2.5. Bødenedsættelse

2.5.1. Når Kommissionen har indrømmet en virksomhed betinget bødefritagelse, eller hvis den på anden måde har fået kendskab til det påståede kartel, kan andre virksomheder opnå en bødenedsættelse. For at være berettiget hertil skal virksomheden forsyne Kommissionen med bevismateriale, som udgør en reel merværdi i forhold til det bevismateriale, Kommissionen allerede er i besiddelse af. Begrebet merværdi betegner, i hvor høj grad det fremlagte bevismateriale gør det muligt fuldt ud at bevise aftalens eksistens. Afhængigt af tidspunktet for fremlæggelsen af bevismaterialet og størrelsen af merværdien kan bøden nedsættes med mellem 20 % og 50 %.

2.6. Procedure

2.6.1. For at sikre gennemsigthed og vished om betingelserne omfatter procedurene i begge tilfælde en skriftlig bekræftelse af anmeldelsen, en beskrivelse af overtrædelsen med oplysning om deltagernes antal og identitet, størrelsen af det berørte marked m.m.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det er altid vanskeligt at fremskaffe bevis for eksistensen af et ulovligt kartel. Den her foreslåede mulighed for at slippe ud af en ulovlig aktivitet med hel eller delvis eftergivelse af bøden, fremmer opklaringen og afskrækker fra indgåelse af nye ulovlige aftaler.

3.1.1. ØSU anmoder dog Kommissionen om at overveje to sikkerhedskriterier og om at ændre visse bestemmelser, som gør det mindre tillokkende at anmelde disse ulovlige karteller.

3.1.2. For det første bør belønningen af de virksomheder, som overtræder reglerne, begrænses til det minimum, der er nødvendigt for at afsløre og sætte en stopper for hemmelige aftaler, samtidig med at man tilgodeser offentlighedens interesse i at straffe overtrædelser af EU's konkurrencelovgivning. Derfor er det afgørende, at den anmeldende virksomhed bidrager væsentligt til at fastslå fakta og til at slå ned på de ansvarlige for overtrædelserne, hvis meddelelsen skal være til deres fordel.

3.1.3. For det andet er det vigtigt, at anmeldelserne er fuldstændige og fyldestgørende og indeholder alle oplysninger, som den anmeldende virksomhed ligger inde med.

3.2. En sammenligning med den tidligere meddelelse fra 1996 viser dog, at der er visse lakuner, som kan gøre de nye regler mindre effektive.

3.2.1. For at opnå bødefritagelse er det en betingelse, at Kommissionen ikke har kendskab til det ulovlige kartel, hvorimod den tidligere meddelelse også tog højde for de tilfælde, hvor Kommissionen ikke har »tilstrækkelige oplysninger« til at fastslå kartellets eksistens.

3.2.2. Det er klart, at dette begrænser mulighederne for bødefritagelse og gør det mindre attraktivt at indgive anmeldel-

ser. Derfor går ØSU ind for at opretholde formuleringen fra 1996.

3.2.3. Betingelsen for at opnå bødenedsættelse skærpes i forhold til meddelelsen fra 1996, idet de anmeldende virksomheder skal fremlægge »bevismateriale« og ikke blot de hidtil krævede »oplysninger og dokumentation«. Meddelelsen specificerer ikke, hvor stor vægt de fremlagte oplysninger skal have.

3.2.4. Også her begrænses muligheden og incitamentet til at ændre adfærd. Kommissionen bør efter ØSU's mening fastholde formuleringen fra 1996 eller i meddelelsen specificere, hvilken vægt oplysningerne eller bevismaterialet skal have, for at virksomheden kan nyde godt af en bødenedsættelse.

3.3. Hvad angår de retlige konsekvenser af Kommissionens offentliggørelse af et ulovligt kartel efter behørig undersøgelse af sagen, bør det i meddelelsen med større tydelighed angives, at de anmeldende virksomheder har været rede til at fremlægge nyttige oplysninger, hvilket kan forbedre disses stilling, såfremt der rejses tiltale mod dem for at have forvoldt tredjepart skade.

Bruxelles, den 29. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

*BILAG***til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse**

Følgende ændringsforslag blev forkastet under afstemningen, men opnåede over en fjerdedel af stemmerne:

Punkt 3.1.2 og 3.1.3

Punkterne udgår.

Begrundelse

Der er en alvorlig risiko for, at disse forslag vil virke mod hensigten med de ændringer, Kommissionen lægger op til. Hensigten er jo at gøre det lettere for virksomhederne at forudse og samtidig gøre dem mere tilbøjelige til at medvirke til afsløring og opløsning af karteller. Det er ganske vist lidt uklart, hvad der menes i punkt 3.1.2, men forslaget i 3.1.3 vil enten være umuligt for Kommissionen at omsætte til praksis, eller også vil det gøre det umuligt for en virksomhed, der overvejer at informere Kommissionen om et kartelsamarbejde, som virksomheden selv har deltaget i, at bedømme, om der kan ydes immunitet, eller om der kan blive tale om bødenedsættelse.

Afstemningsresultat

For: 23, imod: 28, hverken for eller imod: 4.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser, som er godkendt til behandling med ioniserende stråling i Fællesskabet«

(2002/C 48/21)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 8. august 2001 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 Johannes M. Jaschick til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling, mødet den 28. november 2001, følgende udtalelse med 104 stemmer for, 4 imod og 5 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Det er sjældent, at levnedsmidler indtages på det tidspunkt og det sted, hvor de bliver dyrket eller fremstillet. Under den typisk nødvendige transport og oplagring er levnedsmidler udsat for påvirkninger, der kan forringe kvaliteten eller endog medføre fordærvelse.

1.2. De traditionelle metoder til forhindring af dette er bl.a. tørring, varmebehandling, nedkøling og røgning samt dybfrysning eller lagring under kontrolleret atmosfære (CA). Levnedsmiddelbehandling med ioniserende stråling sigter også mod at nedbringe forekomsten af mikroorganismer og parasitter og hæmmer spiring. Derudover kan behandling med ioniserende stråling tjene til at opfylde karantænekrav i forbindelse med frugt (USA) eller honning (Sydafrika) for at undgå, at insekter eller sygdomskim indføres i områder, hvor de ellers ikke findes.

1.3. Siden marts 2001 har alle strålebehandlede levnedsmidler været omfattet af bestemmelserne i direktiverne 1999/2/EF og 1999/3/EF. I henhold til direktiv 1999/2/EF skulle Kommissionen inden udgangen af 2000 fremsætte et forslag for at fuldende EU's positivliste over levnedsmidler, som må strålebehandles. I henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 1999/2/EF, der stadig gælder, kan medlemsstaterne på visse betingelser opretholde gældende tilladelser til bestråling af levnedsmidler, så længe positivlisten ikke er endeligt opstillet.

1.4. I henhold til dette direktiv må behandling af levnedsmidler og ingredienser med ioniserende stråling kun tillades, hvis der er et teknologisk behov, hvis der ikke er nogen sundhedsmæssige betænkeligheder, og hvis der er en fordel for forbrugerne. Bestråling må ikke træde i stedet for god hygiejnepraksis.

1.5. Mange eksperter og repræsentanter for forbrugerorganisationer og industriorganisationer, videnskab og forskning samt internationale organer er allerede blevet hørt. Resultaterne af høringen er komplekse og kontroversielle.

1.5.1. Forbrugerorganisationerne anser ikke bestråling af levnedsmidler for nødvendig, hvis man følger god hygiejnepraksis. Hvis teknikken i det hele taget skal anvendes, skal det være så restriktivt som muligt.

1.5.2. Mange levnedsmiddelproducenter modsætter sig, at deres produkter optages på positivlisten. De frygter, at deres produkter ville få et dårligere image.

1.5.3. FAO/WHO's internationale rådgivende gruppe vedrørende levnedsmiddelbestråling, forskellige forskningsinstitutioner og bestrålingsindustrien slår derimod til lyd for, at man tillader bestråling af alle de produkter, som Den Videnskabelige Komité for Levnedsmidler har udtalt sig positivt om. Bestråling hævdes således at være »den bedste erstatning for gasdesinfektion af frugt og grønsager« og »en potentiel erstatning for skadelige kemikalier«. USA's regering gav i sin stillingtagen i forbindelse med EU-høringen klart udtryk for, at der ikke er nogen videnskabeligt funderet og påviselig begrundelse for at begrænse bestrålingen af levnedsmidler. Denne påstand kritiseres dog stærkt i udtalelsen fra Food Commission (UK) Ltd.

1.6. Nu ønsker Kommissionen at føre en endnu bredere debat på grundlag af den foreliggende meddelelse ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ KOM(2001) 472 endelig.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU) hilser Kommissionens meget informative meddelelse velkommen. Den redegør på udmærket vis for reaktionerne på Kommissionens høringsoplæg og gengiver de adspurgte gruppers holdninger.

2.2. ØSU henholder sig til sin principielle udtalelse af 31. maj 1989 ⁽¹⁾ og bekræfter de synspunkter, det gav udtryk for:

»Under disse omstændigheder finder ØSU det ikke tilrådeligt at bifalde indførelsen af EF-rammebestemmelser om bestråling af levnedsmidler, bortset fra bestråling af krydderier, så længe Kommissionen ikke har fremlagt overbevisende dokumentation for denne konserveringsmetodes nødvendighed og sundhedsmæssige ufarlighed.«

2.2.1. Kravet om et teknologisk behov: Den fremherskende mening blandt videnskabsfolk er, at bestråling af levnedsmidler kun er teknologisk nødvendig og hensigtsmæssig, hvis man hidtil har anvendt en kemisk behandling med samme formål. Bevidste forbrugere forholder sig nemlig kritisk til anvendelsen af kemikalier på grund af potentielle kemikalierester i produktet.

2.2.2. Kravet om sundhedsmæssig ufarlighed: Bestråling af levnedsmidler indebærer ikke, at de bestrålede levnedsmidler bliver radioaktive (de bestrålede levnedsmidler vil altså ikke selv udstråle radioaktivitet). En tilstrækkelig bestråling af levnedsmidler vil derimod ødelægge skadelige organismer (forrådnelsesbakterier, patogener, parasitter) og således bidrage til at forbedre forbrugerbeskyttelsen. Bestråling er ifølge den fremherskende videnskabelige vurdering en sikker behandling. Også WHO har flere gange udtalt, at strålebehandling af levnedsmidler ikke rejser sundhedsmæssige betænkeligheder.

2.2.3. I udtalelsen af 31. maj 1989 bad ØSU Kommissionen om en redegørelse for bestemte internationale organisationers vurdering af levnedsmiddelbestråling.

2.2.3.1. Forbrugerorganisationerne (BEUC, CI) stiller sig meget kritisk til bestråling af levnedsmidler. Hvis man følger god hygiejnepraksis, skulle bestråling af levnedsmidler ikke være teknologisk begrundet eller på anden måde nødvendig. Hvis teknikken overhovedet anvendes, skal det være så restriktivt som muligt.

2.2.3.2. WHO går ind for bestråling for at mindske forekomsten af levnedsmiddelbårne patogener.

2.2.3.3. JEFCE (Joint Expert Committee on Food Irradiation) og Codex Alimentarius mener ikke, at der er behov for at begrænse strålebehandlingen til bestemte levnedsmidler.

2.2.3.4. Med den dosis, der er passende for at opnå det teknologiske formål, er FAO/IAEO/WHO af den opfattelse, at bestrålede levnedsmidler er både sikre at indtage og ernæringsmæssigt i orden.

2.2.4. ØSU havde anmodet om en redegørelse for videreudviklingen af alternative konserveringsmetoder. En sådan redegørelse foreligger ikke, da der endnu ikke er udviklet nogen alternative konserveringsmetoder, som er klar til brug.

2.2.5. ØSU bad endvidere om en redegørelse for mulighederne for at påvise bestråling. I mellemtiden er der udviklet analysemetoder til påvisning af bestråling af levnedsmidler til brug i stort set alle tilfælde. Fem metoder er allerede standardiseret af CEN, andre er i efterprøvningsfasen ⁽²⁾.

2.2.6. ØSU efterlyste en redegørelse for international bestrålingspraksis, men en sådan findes ikke. Det skønnes, at der på verdensplan bestråles 200 000 t levnedsmidler om året.

2.2.7. ØSU anmodede også om en redegørelse for importen af produkter, der ofte er bestrålede. Ordføreren har ikke kendskab til en sådan redegørelse. Det er velkendt, at Frankrig f.eks. har importeret bestrålede frølar fra tredjelande. Efter gældende ret vil Kommissionen først i fremtiden selv kunne foretage undersøgelser.

2.2.8. Der blev ligeledes bedt om en redegørelse for kapaciteten i de anlæg i EU, der er egnede til at foretage bestråling. I henhold til gældende ret skal alle medlemsstater foretage indberetning af alle godkendte anlæg. Der foreligger allerede en første liste over sådanne anlæg ⁽³⁾.

2.2.9. Endelig bad ØSU om en redegørelse for, hvor langt man er nået i drøftelserne i medlemslandene, Kommissionen og Rådet. Ordføreren har ikke en sådan detaljeret redegørelse til rådighed. At drøftelserne ikke forløber helt tilfredsstillende, fremgår dog af meddelelsen fra Kommissionen, der på nuværende tidspunkt ikke ser sig i stand til at opstille den positivliste, der kræves i direktiv 1999/2/EF.

⁽¹⁾ EFT C 194 af 31.7.1989, s. 14; ordfører: Kenneth J. Gardner.

⁽²⁾ At sådanne metoder er til rådighed i så rigt omfang skyldes bl.a., at disse og andre metoder er vedtaget som DIN-normer i Tyskland og anvendes i praksis af kontrolinstanser.

⁽³⁾ Efter eksperterets udsagn udsættes medarbejdere i bestrålingsanlæg normalt for en lavere bestråling end i fri luft (som følge af betonaufskærmningerne).

3. Henstillinger

3.1. I udtalelsen af 31. maj 1989 (se punkt 2.2) fandt ØSU det ikke tilrådeligt at bifalde indførelsen af EU-rammeforskrifter om bestråling af levnedsmidler, bortset fra bestråling af krydderier, så længe der ikke var fremlagt nogen overbevisende dokumentation og en række redegørelser.

3.2. En del af den dokumentation og de redegørelser, ØSU efterlyste (se punkt 2.2.1-2.2.9), foreligger nu.

3.3. Det er obligatorisk at mærke levnedsmidler, der er bestrålet eller indeholder bestrålede ingredienser. Der findes brugbare analysemetoder til påvisning af en sådan bestråling.

Velinformerede forbrugere, herunder forbrugere, der er interesserede i et bæredygtigt forbrug, er derfor i stand til at træffe ansvarsbevidste beslutninger om køb eller til at give afkald på forbrug.

3.4. Efter ØSU's opfattelse bør man være tilbageholdende med generel bestråling af levnedsmidler på grund af frygt og forbehold i dele af befolkningen. Der skal dog tages hensyn til, at det er den fremherskende holdning blandt videnskabsmænd, at levnedsmiddelbehandling med ioniserende stråling ikke indebærer risici for forbrugerne.

3.5. Det skal understreges, at de kommende bestemmelser har stor betydning for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og ØSU går ud fra, at den brede, åbne debat, der finder sted i EU, også føres i de andre EØS-lande.

Bruxelles, den 28. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Økonomisk vækst, beskatning og bæredygtighed i EU's pensionssystemer«

(2002/C 48/22)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede på sin plenarforsamling den 29. marts 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

ØSU nedsatte i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 11, stk. 4, og artikel 19, stk. 1, et underudvalg til at forberede udtalelsen.

Underudvalget »Økonomisk vækst, beskatning og bæredygtighed i EU's pensionssystemer« vedtog sin udtalelse den 19. oktober 2001. Ordfører var Harry Byrne og medordfører Jan Jacob van Dijk.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling (mødet den 29. november 2001) følgende udtalelse med 90 stemmer for, 2 stemmer imod og 2 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Tilstrækkelige pensionsydelse til pensionister er generelt et centralt element i socialsikringen i Europa, som garanterer pensionisterne en vis indkomstmæssig sikkerhed.

1.2. I forskellige undersøgelser, som Kommissionen o.a. har gennemført i løbet af de seneste år, har man påpeget, at EU's demografiske struktur ændrer sig, og at dette kan true pensionssystemernes finansielle bæredygtighed. Kommissionen har f.eks. fremført, at »tilsammen giver de tre søjler i pensionssystemet de ældre i Europa en grad af velstand og økonomisk uafhængighed, som er uden fortilfælde. Befolkningens aldring og udsigten til, at de store efterkrigsårgange går på pension medfører imidlertid, at denne historiske præstation bliver stillet over for store udfordringer. Hvis der ikke gennemføres hensigtsmæssige reformer, vil befolkningssaldringen nå et omfang, der indebærer en risiko for, at den europæiske samfundsmodel og den økonomiske vækst og stabilitet i EU undermineres⁽¹⁾«.

1.3. Ud over de demografiske problemer må man også være opmærksom på, at pensionssystemerne skal tilpasses samfundets og borgernes ændrede behov.

1.4. Pensionernes bæredygtighed er efter ØSU's opfattelse et centralt emne, og derfor har det udarbejdet denne initiativudtalelse for at analysere det og undersøge, hvilken rolle den økonomiske vækst og beskatningen spiller, når der skal findes en løsning.

1.5. ØSU er klar over, at Kommissionen har gjort et stort arbejde de seneste år for at skabe opmærksomhed om dette vigtige emne. Den seneste meddelelse fra Kommissionen, »Anvendelse af en integreret tilgang til at understøtte nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner«⁽²⁾, er baseret på det arbejde, der er gennemført i Udvalget for Økonomisk Politik og Udvalget for Social Beskyttelse.

1.5.1. I meddelelsen foreslås det at anvende den åbne koordinationsmetode til — uden afvigelse fra subsidiaritetsprincippet — at opstille fælles målsætninger og i fællesskab vedtagne indikatorer for medlemsstaterne. Målsætningerne er opdelt i tre overordnede kategorier:

- Tilstrækkelige pensioner
- Offentlige og private pensionsordningers økonomiske bæredygtighed, og
- Modernisering af pensionssystemerne, så de tilpasses samfundets og borgernes ændrede behov.

1.5.2. Skønt udarbejdelsen af udtalelsen blev påbegyndt, før Kommissionens meddelelse⁽³⁾ forelå, mener ØSU, at udtalelsen behandler de pensionsspørgsmål, der tages op i meddelelsen, tilstrækkeligt grundigt til, at ØSU kan tilslutte sig

⁽¹⁾ KOM(2000) 622 endelig.

⁽²⁾ KOM(2001) 362 endelig.

⁽³⁾ SOC/085 — Anvendelse af en integreret tilgang til at understøtte nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner — (KOM(2001) 362 endelig).

målsætningerne i meddelelsen, under forbehold af bemærkningerne i den udtalelse, der er nævnt i næste punkt.

1.5.3. ØSU er i gang med at udarbejde en udtalelse om denne meddelelse, hvori det fokuserer på visse aspekter vedrørende sammenhængen mellem de berørte politikker og metodeproblemer i forbindelse med udviklingen af et samarbejde på pensionsområdet. De to udtalelser vil således supplere hinanden og tilsammen udgøre ØSU's bidrag til den aktuelle debat.

2. De demografiske forhold

2.1. De demografiske undersøgelser leder frem til den klare konklusion, at antallet af ældre kommer til at stige kraftigt i forhold til antallet af erhvervsaktive. I meddelelsen af 3. juli 2001 anfører Kommissionen, at »ældrebyrden vil begynde at stige brat i det næste årti, og i år 2050 vil der være sket en fordobling i forhold til i dag«⁽¹⁾ (se Tabel 1).

⁽¹⁾ KOM(2001) 362 endelig.

Tabel 1: Prognose for udviklingen i ældrebyrden i EU's medlemsstater (65-årige og derover i forhold til 20-64-årige)

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
GR	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
FIN	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
EU-15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

2.2. Det skyldes for det første EU-borgernes bedre sundhedsforhold og levevilkår, som medfører højere gennemsnitlig levealder. Kommissionen påpeger således, at alle tidligere prognoser har undervurderet stigningen i den gennemsnitlige levealder, og at de nuværende prognoser derfor nærmere er sat for lavt end for højt.

2.3. For det andet er fertiliteten faldet mærkbart, så det nu i nogle medlemsstater ligger lavere end reproduktionstallet.

2.4. Når man diskuterer, om pensionerne lader sig betale, påpeger en række personer og instanser, at immigrationen kan

levere et positivt bidrag. Andre bestrider dette. F.eks. mener Kommissionen, at ældrebyrden ikke lettes, selv om immigrationen sandsynligvis tager til.

I den forbindelse henviser ØSU til sin tidligere udtalelse om immigrationspolitikken. Indledes der en aktiv immigrationspolitik, er det nødvendigt, at der udvikles en ordentlig politik for social integration, så både EU og immigranterne kan få det bedste ud af situationen.

2.5. Den almindelige opfattelse er således, at ældrebyrden vil blive forøget mærkbart de kommende 30-40 år. Det får konsekvenser for finansieringen af pensionssystemerne.

2.6. Kommissionen har fremlagt en række tal for at angive problemets omfang. Uden reformer kan udgifterne til de statslige pensionsordninger komme til at udgøre over 15 % af

BNP i 2030, et omfang, som ikke kan forenes med den aktuelle målsætning om bæredygtige statsfinanser (se Tabel 2). I dag ligger pensionsudgifterne gennemsnitligt på 12 % af BNP i EU. Det bør dog bemærkes, at dette gennemsnitstal dækker over betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. ØSU finder det særlig vigtigt, på hvilket niveau de enkelte medlemsstater kulminerer i de nærmeste år.

Tabel 2: Prognoser for udgifterne til offentlige pensioner — Aktuelle antagelser ⁽¹⁾

	(i % af BNP før skat)							
	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maksimum-svækst
Belgien	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Danmark ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Tyskland ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Grækenland ⁽⁴⁾	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Spanien	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Frankrig	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	I.R.	3,9
Irland	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italien	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxembourg ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Holland ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Østrig	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finland ⁽³⁾	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Sverige	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
UK ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Kilde: EPC.

⁽¹⁾ Dog med undtagelse af Spanien, som har lagt en større nedgang i arbejdsløsheden til grund (4 % på lang sigt), og Portugal og Danmark, som forudsætter produktivitetsændringer på henholdsvis 3 % og 1,5 %.

⁽²⁾ I Danmark udgør stigningen, når der ses bort fra Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), fra 2000 til året med det højeste tal kun 3,1 % af BNP.

⁽³⁾ Tallene henviser til den lovfæstede pensionsordning, men ikke til tjenestemandspensionen »Beamtenversorgung«.

⁽⁴⁾ Foreløbige tal.

⁽⁵⁾ Tallene henviser til den lovfæstede pensionsordning for den private sektor, men ikke til den offentlige pensionsordning for embedsmænd og funktionærer.

⁽⁶⁾ I Nederlandene har man en høj andel af pensionsordninger, der dækker den anden søjle. Det har en positiv afsmittning på de offentlige pensionsordninger, eftersom det reducerer ældrebyrdens konsekvenser i denne forbindelse. Det har også en anden vigtig indirekte virkning: skatteindtægterne fra de fremtidige pensionsydelse (fra private fonde) forventes af blive ret høje, hvilket delvis kan opveje stigningen i offentlige pensionsydelse.

⁽⁷⁾ Tallene for Det Forenede Kongerige afspejler ikke den store stigning i pensionerne, som man for nylig bebudede. Denne ændring betyder, at der skal afsættes en større del af BNP til offentlige pensionsudgifter. Der er også sket en betydelig stigning i de sociale ydelser til pensionister, som skal omlægges med henblik på at tilskynde til private ordninger. Det Forenede Kongerige har også en høj andel af pensionsordninger, der dækker den anden og tredje søjle. Skatten af fremtidige pensionsudbetalinger fra private kasser vil delvis opveje stigningen i de offentlige pensionsudgifter.

2.7. Efter ØSU's opfattelse kræver disse prognoser, som afspejler den stigende ubalance mellem antallet af bidragydere og modtagere, at der sættes ind for at sikre pensionssystemernes bæredygtighed, både for ordninger efter pay-as-you-go-metoden og fondsbaserede ordninger.

2.8. Udvalget for Social Beskyttelse har da også givet udtryk for, at det indebærer en tredobbelt udfordring at sikre bæredygtige pensioner, nemlig:

- at bevare pensionssystemernes evne til at opfylde de sociale målsætninger om at garantere pensionisterne og de personer, der er afhængige af dem, en tilstrækkelig indkomst og, sammen med sundhedssystemet og ældreomsorgen, garantere, at de ældre har rimelige levevilkår
- at sikre pensionssystemernes finansielle bæredygtighed, således at de fremtidige konsekvenser af befolkningens stigende gennemsnitsalder ikke truer de offentlige financers bæredygtighed på lang sigt eller medfører en urimelig fordeling af ressourcerne mellem generationerne, og
- at forbedre pensionssystemernes evne til at reagere på samfundets og enkeltpersoners ændrede behov og herigennem bidrage til større fleksibilitet på arbejdsmarkedet, lige muligheder for kvinder og mænd med hensyn til beskæftigelse og social sikring og bedre tilpasning af pensionssystemerne til individuelle behov.

2.8.1. ØSU finder, at man i forbindelse med bestræbelserne på at sikre lige muligheder og imødekomme individuelle behov bør være særlig opmærksom på arbejdstagere med atypisk beskæftigelse.

2.9. Hvad angår de finansielle konsekvenser er ØSU enig med Udvalget for Social Beskyttelse i, at man ikke må overse sammenhængen mellem pensions- og sundhedsudgifter. Når de ældre kommer til at udgøre en større del af befolkningen, medfører det ikke blot højere pensionsudgifter, men også højere udgifter på sundhedsområdet, herunder både til fysiske skavanker og senilitetsbetingede sygdomme. Sundhedsudgifterne udgør i dag gennemsnitligt 7 % af BNP i EU.

2.9.1. Kommissionen har tilkendegivet, at Udvalget for Økonomisk Politik er ved at undersøge konsekvenserne for sundhedsudgifterne af befolkningens stigende gennemsnitsalder, hvilket vil give et bedre overblik over de fremtidige udgifter. ØSU bifalder i høj grad dette initiativ, om end det ikke er tilstrækkeligt blot at fokusere på finansiell bæredygtig-

hed, idet det kan medføre en kvalitetsforringelse i de tjenester, der udbydes. ØSU understreger derfor også, at det skal undersøges, hvordan udgifterne på sygesikringsområdet er sammensat, navnlig med henblik på udgifterne til medicin, som efterlyst i en række udtalelser. ØSU har også i en af sine seneste udtalelser tilkendegivet, at »anvendelse af supplerende sygesikringsordninger kan og bør betragtes som et fundamentalt nyttigt skridt« (SOC/040 — Supplerende sygesikring) ⁽¹⁾.

2.10. Efter ØSU's opfattelse er der ingen grund til voldsom pessimisme hvad angår Fællesskabets evne til at nå frem til en bæredygtig løsning på de demografiske problemer, hvis medlemsstaterne indfører ensartede, samordnede tiltag. Man må også erindre, at problemet både er finansielt og socialt. Som ØSU tidligere har påpeget, er investeringer på det sociale område gavnlige for den økonomiske udvikling som helhed. Det understreges kraftigt i rapporten fra Udvalget for Økonomisk Politik, hvor der opfordres til, at man nedbringer gælden for derved at frigøre midler, som kan investeres i socialpolitikken.

3. Løsningsmuligheder på pensionsområdet

3.1. Kommissionen opdeler pensionsordningerne i EU i tre kategorier (søjler):

- Søjle 1 Lovpligtige pensionsordninger — (generelt finansieret efter Pay-As-You-Go-metoden)
- Søjle 2 Arbejdsmarkedsorienterede pensionsordninger med fondsdækning — (som generelt er knyttet til arbejdsgiver eller branche)
- Søjle 3 Private pensionsordninger — (som generelt udbydes af livsforsikringsselskaber).

Søjle 2 og 3 kaldes traditionelt tillægspensioner eller supplerende pensioner.

3.2. Fordelene og ulemperne ved de forskellige søjler gennemgås i Kommissionens grønbog »Supplerende pensioner i det indre marked«, offentliggjort i juni 1997 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EFT C 204 af 18.7.2000, s. 51.

⁽²⁾ KOM(97) 283 endelig.

3.3. Søjle 1-ordningerne er langt de mest almindelige i EU under ét. Men i tre medlemsstater — Holland, Det Forenede Kongerige og Irland — spiller søjle 2- og 3-ordningerne en stor rolle.

3.4. Kommissionen har klart tilkendegivet, at det er de enkelte medlemsstater, der er ansvarlige for at fastlægge omfanget af hver enkelt søjle. ØSU støtter denne holdning og mener, at det er afgørende, at hver enkelt medlemsstat griber problemet an ud fra sine egne forhold og traditioner. Målet må være at skabe en balance, som tilgodeser både de sociale målsætninger og den finansielle bæredygtighed. Det er kun muligt, hvis reformerne aftales mellem regeringerne og arbejdsmarkedets parter.

3.5. ØSU bifalder, at medlemsstaterne har påbegyndt denne proces, at de har oplyst til Kommissionen, at de ikke forventer voldsomme omlægninger af deres pensionssystemer, og at de på ingen måde har tænkt sig at fravige deres grundlæggende principper og sociale målsætninger.

3.6. Efter ØSU's mening vil fastlæggelse af fælles målsætninger og anvendelse af indikatorer, der er fastlagt i fællesskab — i forening med fuld gennemførelse af den åbne koordinationsmetode — medvirke til at skabe konsensus mellem medlemsstaterne om de nødvendige reformer og give lejlighed til at udveksle erfaringer på dette vigtige område. Hvordan målsætningerne skal opfyldes, er, i overensstemmelse med nærhedsprincippet, de enkelte medlemsstaters ansvar.

4. Mere bæredygtige pensioner

4.1. På denne baggrund må det pointeres, at det vigtigste er at sikre, at der også i fremtiden udbetales pensionsydelse, uanset hvordan de skal finansieres.

4.2. Den økonomiske væksts betydning

4.2.1. Øget økonomisk vækst er ikke et mål i sig selv, men et middel til at skabe ressourcer, som kan bruges til at forbedre alle borgeres levestandard. Derfor kan man ikke bedømme, hvilket udgiftsniveau man kan tillade sig, herunder også til pensionsområdet, uden at se på de generelle økonomiske vilkår. Den økonomiske vækstrate kan få stor indflydelse på, hvor bæredygtige pensionerne er. Det skyldes især forventnin-

gen om, at øget økonomisk vækst medfører højere beskæftigelse og højere indtægter.

4.2.2. De »rå« data i de demografiske prognoser angiver antallet af personer i den erhvervsaktive alder i forhold til antallet af personer over pensionsalderen. Der er slet ingen tvivl om, at der bliver en stadig højere andel af pensionister.

4.2.3. Det er imidlertid vigtigere, hvilket forhold der er mellem antallet af erhvervsaktive og antallet af pensionsmodtagere. Derfor bliver prognoserne for pensionernes bæredygtighed endnu mere dystre, hvis man fremskriver den forholdsvis lave beskæftigelsesgrad i EU (selv om der ganske vist er stor variation fra medlemsstat til medlemsstat).

4.2.4. Hvis man derimod kan øge beskæftigelsesgraden, vil det mindske konsekvenserne af det demografiske problem — jo højere beskæftigelsesgrad, jo mere vil det påvirke pensionerne. Men det forudsætter en længere periode med kraftig økonomisk vækst.

4.2.5. I næste afsnit går vi nærmere ind på spørgsmålet om at forøge beskæftigelsesgraden. Her skal ØSU blot fastslå, at bæredygtig og dynamisk økonomisk vækst er nødvendig, for at beskæftigelsen kan øges. Vigtige faktorer, som har indflydelse herpå, er konkurrenceevnen, EU's økonomiske præstationer og beskæftigelsespolitikken.

For at forøge beskæftigelsesgraden er det endvidere nødvendigt, at problemet angribes kohærent og konsistent på både nationalt og europæisk plan, som forudsat i Luxembourg-processen. Af stor betydning i den forbindelse er ledsageforanstaltninger som børnepasnings- og orlovsordninger, der giver bedre muligheder at kombinere arbejde og omsorgsopgaver.

4.3. Forøgelse af beskæftigelsesgraden

4.3.1. En mærkbar forøgelse af beskæftigelsesgraden er en af de faktorer, som vil medvirke mest til at gøre pensionerne mere bæredygtige.

4.3.2. Selv om der som sagt er stor forskel fra medlemsstat til medlemsstat, ligger den gennemsnitslige beskæftigelsesgrad i EU lavt sammenlignet med USA og Japan.

4.3.3. Det har man vidst i en årrække, men der er kun sket beskedne fremskridt på området.

4.3.4. På Rådets møde i Lissabon fastlagde man en målsætning på 70 % (mod i dag 63 %), som skal nås inden 2010. Der blev fastlagt en særskilt målsætning for kvinder på »over 60 %«, idet beskæftigelsesgraden for kvinder traditionelt har været lavere end mændenes.

I Stockholm skærpede de europæiske regeringsledere yderligere disse målsætninger. I 2005 skal beskæftigelsesgraden ligge på 67 % og for kvinder på 57 %. Derudover fastsatte man en særlig målsætning på 50 % for ældre arbejdstagere.

4.3.5. ØSU støtter ganske vist tanken om at øge beskæftigelsesgraden, men ud fra tidligere erfaringer mener det, at det er en stor udfordring for medlemsstaterne. En nøgelfaktor i denne forbindelse ville uden tvivl være en vedvarende økonomisk vækstrate på over 3 % om året, men selv om der skete en positiv udvikling i 2000, så bliver dette mål ikke nået i løbet af de nærmeste få år. Men der er håb om, at udsigterne for væksten og beskæftigelsen forbedres på mellemlang sigt. Efter ØSU's opfattelse forudsætter øget vækst og beskæftigelse både gunstige makroøkonomiske vilkår og vedvarende reformtiltag.

4.3.6. Der findes brancher, hvor muligheden for førtidspensionering er på sin plads, men ØSU er dog enig med Udvalget for Social Beskyttelse i, at de sociale behov, som i sin tid bevirkede, at man betragtede førtidspension som acceptabelt, nu er ved at ændre sig. Den praksis, at ældre arbejdstagere trækker sig tidligt tilbage, har ganske vist undertiden givet yngre arbejdstagere mulighed for at komme eller forblive i beskæftigelse, men den har også været med til at reducere beskæftigelsesgraden og øge forsørgelsesbyrden. ØSU foreslår, at der gennemføres en særlig undersøgelse af hele spørgsmålet om, hvordan man kan udvikle egnede strategier til at tilskynde ældre arbejdstagere til i højere grad at blive på arbejdsmarkedet.

4.3.7. ØSU går ind for målsætningen om at øge beskæftigelsesgraden for kvinder, men påpeger, at det forudsætter bedre børneopfølgningsordninger. Efter ØSU's opfattelse må det gøres lettere at forene familie- og karrieremæssige behov, hvis man skal undgå, at fødselsraten falder yderligere. Faktisk ville det gavne den demografiske situation, om fertiliteten øgedes. ØSU har tidligere behandlet fødselstallet mere uddybende i sin

informationsrapport Den demografiske situation og de demografiske perspektiver i EU⁽¹⁾.

4.3.8. ØSU er enig med Udvalget for Social Beskyttelse i, at det er særlig vigtigt at realisere den nye målsætning om at øge ældre mænds og kvinders beskæftigelsesgrad. ØSU finder, at der er brug for egnede instrumenter, som kan sikre ældre arbejdstagere og navnlig handicappede uddannelse og fleksible arbejdsordninger, så de kan komme i beskæftigelse, som mange af dem gerne vil.

4.3.9. ØSU mener, at det er vigtigt at opfylde disse målsætninger for beskæftigelsesgraden, fordi det vil gavne pensionsområdet, men understreger dog også, at der samtidig bør gennemføres andre tiltag for at sikre bæredygtige pensioner.

4.4. Nedbringelse af den offentlige gæld

4.4.1. ØSU er klar over, at en reduktion af den offentlige gæld, og dermed af udgifterne til renter og afdrag, vil styrke medlemsstaternes finansielle situation. Det vil give dem bedre muligheder for at finansiere de fremtidige pensioner, omend i forskellig grad.

4.4.2. Stabilitets- og vækstpagten, som alle medlemsstater skal overholde, bl.a. ved at nedbringe den offentlige gæld og skabe overskud på statsfinanserne, vil derfor på længere sigt styrke medlemsstaternes evne til at finansiere pensionsordningerne. Bl.a. vil den lette etablering af reservefonde (jf. pkt. 7.5).

4.4.3. ØSU henleder også opmærksomheden på, at forbedring af skatteopkrævningen og navnlig eliminering af skatteunddragelse kan bidrage væsentligt til at forbedre medlemsstaternes finansielle situation.

4.5. Prognoser for udgifterne til offentlige pensioner i henhold til »Lissabon-scenariet«

4.5.1. Udvalget for Økonomisk Politik har udarbejdet et scenario på grundlag af målsætningerne fra Lissabon-topmødet og bedt medlemsstaterne opstille en ny prognose for udgifterne til pensionsområdet ud fra dette scenario (se Tabel 3). Som det fremgår af tabellen, varierer forskellen på maksimumsvæksten i de to scenarier mellem 0 og 2 procent af BNP, bortset fra Grækenland, hvor den er 4.2 %.

⁽¹⁾ SOC/071 — Informationsrapporten »Den demografiske situation og de demografiske perspektiver i EU« — CES 930/99 fin.

Tabel 3: Prognoser for udgifterne til offentlige pensioner — »Lissabon-scenariet«⁽¹⁾

(i % af BNP før skat)									
	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maksimumsvækst	
								Lissabon-scenariet	Aktuelle antagelser
Belgien ⁽²⁾	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Danmark	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 ⁽³⁾	4,5 ⁽⁴⁾
Tyskland	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grækenland ⁽⁵⁾	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Spanien	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
Frankrig	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	NA	2,7	3,9
Irland	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italy	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxembourg ⁽⁶⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Holland ⁽⁷⁾	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Østrig	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finland	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Sverige	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
UK ⁽⁸⁾	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Kilde: EPC.

(1) Ved etablering af Lissabon-scenariet har Frankrig forudsat arbejdsløsheds- og beskæftigelsestallene, der ligger lavere end ovenstående. Beskæftigelsestallet er lavere, fordi der ikke tages højde for ændringer i pensionsbetingelserne, som har til formål at øge beskæftigelsen blandt ældre. Frankrigs beregninger giver et mere optimistisk scenario på mellemlang sigt (omkring 2010-2020), mens det modsatte gælder på lang sigt. Italiens beskæftigelsestallene er lavere end de tal, der beregnes ved den generelle metode, mens Spaniens produktivitetstigning er en smule højere efter 2035. Portugal har lagt den gennemsnitlige variant til grund for befolkningstallet i stedet for den største variant.

(2) Belgien forudsætter en beskæftigelse på 76,5 %, hvor man medregner en stramning i betingelserne for førtidspension og langtidsledighed, en stigning i beskæftigelsesgraden for kvinder (undtagen kvinder under 30) og en stigning i den reelle pensionsalder. Der forudsættes ingen stigning i beskæftigelsesgraden for unge, eftersom det ville indebære, at færre gennemførte deres uddannelse.

(3) I Danmark udgør stigningen, når der ses bort fra Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), fra 2000 til året med det højeste tal kun 1,6 % af BNP.

(4) I Danmark udgør stigningen, når der ses bort fra Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), fra 2000 til året med det højeste tal kun 3,1 % af BNP.

(5) Foreløbige tal.

(6) For Luxembourgs vedkommende er det aktuelle scenario det samme som Lissabon-scenariet. Der forudsættes en reel tilvækst i BNP på 4 % om året i hele prognoseperioden, hvilket svarer til væksten de sidste 40 år. Tallene henviser til den offentlige pensionsordning for den private sektor og omfatter ikke de offentlige pensionsordninger for tjenestemænd og tilsvarende grupper.

(7) I Holland har man en høj andel af pensionsordninger, der dækker den anden søjle. Det har en positiv afsmittning på de offentlige pensionsordninger, eftersom det reducerer ældrebyrdens konsekvenser i denne forbindelse. Det har også en anden vigtig indirekte virkning: skatteindtægterne fra de fremtidige pensionsudgifter (fra private fonde) forventes af blive ret høje, hvilket delvis kan opveje stigningen i offentlige pensionsudgifter.

(8) Tallene for Det Forenede Kongerige afspejler ikke den store stigning i pensionerne, som man for nylig bebudede. Denne ændring betyder, at der skal afsættes en større del af BNP til offentlige pensionsudgifter. Der er også sket en betydelig stigning i de sociale ydelser til pensionister, som skal omlægges med henblik på at tilskynde til private ordninger. Det Forenede Kongerige har også en høj andel af pensionsordninger, der dækker anden og tredje søjle. Skatten af fremtidige pensionsudbetalinger fra private kasser vil delvis opveje stigningen i de offentlige pensionsudgifter.

4.5.2. Det skal bemærkes, at dette scenario er baseret på ret optimistiske forudsætninger, f.eks.:

- en årlig vækst i BNP på mindst 3 % i gennemsnit i perioden frem til 2007
- en beskæftigelsesgrad for såvel mænd som kvinder på omkring 83 % i 2045 (hvilket i de fleste lande vil forudsætte højere pensionsalder)
- en arbejdsløshed for såvel mænd som kvinder på 4 % i 2045
- prognoserne for befolkningen i den erhvervsaktive alder fra EUROSTATs »højeste« scenario, og
- produktivitet og vækst i hele EU på et niveau svarende til USA's i 2050. USA's produktivitetsvækst er i første halvdel af århundredet sat til 1 % mod de nuværende 2,3 %.

4.5.3. ØSU er klar over, at dette meget bredt baserede scenario nærmere udgør et fremtidsbillede end en prognose. Men det er enig i den konklusion, som Udvalget for Økonomisk Politik har nået, nemlig at scenariet ganske vist har potentiale til at afhjælpe en del af de finansielle konsekvenser af befolkningens stigende gennemsnitsalder, men at det ikke i sig selv er nok til at løse problemet med finansieringen af pensionerne på lang sigt. Men ØSU understreger, at på baggrund af den aktuelle forværring af den globale økonomiske situation både med hensyn til konjunkturer og job er der god grund til at betragte det ovenfor beskrevne økonomiske og beskæftigelsesmæssige scenario som optimistisk. Derfor er der efter ØSU's opfattelse hårdt brug for en bedre koordineret europæisk økonomisk og beskæftigelsesmæssig strategi — som inddrager alle aktører — for at stimulere vækst og beskæftigelse.

5. En indsats for at forbedre bæredygtigheden

5.1. Det vil få afgørende betydning for pensionernes bæredygtighed, i hvilken grad EU-befolkningens aldring fortsætter i fremtiden. For øjeblikket ser det ud til, at middellevetiden fortsat vil stige, og derfor er det vigtigt at gøre noget nu for at foregribe de ekstra udgifter, der vil opstå. Udvalget for Økonomisk Politik har allerede erkendt, at selv hvis dets mest optimistiske scenario holder stik, er der ikke tilstrækkelige midler til fuldt ud at dække de finansielle konsekvenser af aldringen, og den seneste globale udvikling øger risikoen for, at midlerne bliver utilstrækkelige. Ved at gøre noget nu kan man forhindre, at det bliver umuligt at betale pensionerne, idet

de ekstra udgifter så kan spredes over en lang periode. Det falder også ganske i tråd med princippet om solidaritet mellem generationerne.

5.2. ØSU støtter den holdning, som Udvalget for Social Beskyttelse har tilkendegivet, nemlig at det skal undgås, at ressourcerne fordeles uretfærdigt mellem generationerne. Det indebærer, at der må skrides ind i tide for at forhindre, at kommende generationer påføres en urimelig byrde.

5.3. De mulige tiltag kan opdeles i to hovedgrupper:

- (a) tiltag, som skal gøre PAYG-ordningerne mere bæredygtige
- (b) tiltag, som skal supplere eksisterende pensionsordninger via en højere grad af forudfinansiering (søjle 2 og 3).

Disse tiltag udelukker ikke hinanden.

5.4. Tiltag, som skal gøre PAYG-ordningerne mere bæredygtige

Ud over de punkter, som behandles i afsnit 4, kunne man som led i sådanne tiltag, afhængigt af forholdene i de enkelte medlemsstater:

- (a) forøge de ældre arbejdstageres beskæftigelsesgrad (se 7.3)
- (b) overveje at forøge bidragene (se 7.4)
- (c) oprette reservefonde, som kan afbøde konsekvenserne af den stigende gennemsnitsalder, indtil aldersforskellen, og dermed også ældrebyrden, mindskes (se 7.5)
- (d) ændre kriterierne for fremtidige pensionsmodtagere (se 7.6)
- (e) omstrukturere den højere uddannelse, der i nogle medlemsstater unødigt forsinkes kandidaternes indtræden på arbejdsmarkedet (se 7.7)
- (f) nedbringe den offentlige gæld for at frigøre midler til at opretholde pensionssystemerne (se 4.4)
- (g) gennemføre en kombination af ovenstående tiltag.

5.5. Som led i det indre marked har Kommissionen truffet foranstaltninger, som giver mulighed for at indføre supplerende pensionsordninger uden udtrykkeligt at tilskynde til at etablere dem. Kommissionen har også med sit nye direktivforslag tilstræbt at sikre medlemmerne af pensionsordningerne bedre via strengere kontrol, krav om fremlæggelse af relevante oplysninger, som skal gøre ordningerne mere gennemskuelige, og en investeringsordning, som skal give et bedre afkast med risikostyring.

5.6. En (delvis) omlægning fra en PAYG-ordning til et system med fondsdækning kan virke som en tillokkende idé for nogle stater — både i Sverige og i Italien har man f.eks. indført en sådan ordning — men det forudsætter en grundig analyse af de sociale konsekvenser.

5.7. Det forudsætter nemlig, at der indbetales beløb til to systemer på samme tid. Det går ikke an at bringe de nuværende pensionsmodtageres indkomster i fare ved at lede de beløb, der skal finansiere PAYG-ordningerne, over i fremtidige pensioner. Men det kan lade sig gøre at gennemføre en vis forudfinansiering, som det kan ses i Sverige, og det kan være med til at lette den byrde, de fremtidige udgifter kommer til at udgøre.

5.8. Ordninger med fondsdækning er især tillokkende, fordi de ikke er afhængige af et fremtidigt forhold mellem bidragsdere og modtagere, som pr. definition ikke kan forudses præcist. Midlerne bør investeres i en bred portefølje for at minimere risikoen, men fondene bør ikke underlægges restriktive mængdebegrænsninger. ØSU har for nylig afgivet udtalelse om Kommissionens forslag til direktiv om pensionsordninger tilhørende anden søjle ⁽¹⁾.

5.9. Eftersom de statslige ordninger udgør den største del af området, bør den største indsats også koncentreres om at opretholde disse ordningers bæredygtighed.

6. Beskatning

6.1. ØSU foreslår, at medlemsstaterne bruger beskatningsreglerne til at stimulere de pensionstiltag, som de gerne vil fremme.

6.1.1. Fradragsret for pensionsbidrag kan bruges som middel til at tilskynde den enkelte til at forudfinansiere sin personlige pension eller foretage anden opsparring i pensionsøjemed, f.eks. for at supplere det statslige system.

6.1.2. Skattefradrag kan også bruges til at tilskynde arbejdsgivere til at indføre pensionsordninger med fondsdækning for deres ansatte. Det vil være positivt, hvis der oprettes

overenskomstfastlagte supplerende pensionsordninger på virksomheds- eller brancheniveau.

6.1.3. Beskatningsreglerne for pensionsordninger med fondsdækning er i EU's medlemsstater baseret på tre forskellige principper angivet med følgende forkortelser, hvor E angiver skattefritagelse (exempt) og T angiver skattepligt (taxation):

- (a) EET: bidragene er skattefrie, investeringsgevinsterne er skattefrie og pensionsudbetalingerne beskattes.
- (b) ETT: bidragene er skattefrie, investeringsgevinsterne indkomstbeskattes og pensionsudbetalingerne beskattes.
- (c) TEE: bidragene beskattes, investeringsgevinsterne og pensionsudbetalingerne er skattefrie.

Det er et logisk princip, at når indkomsten udskydes (via pensionsbidrag), skal skatten også udskydes. I betragtning af, at pensionisterne kommer til at lægge beslag på en større del af BNP i fremtiden, bliver det sandsynligvis også svært at opretholde fuldstændig skattefritagelse for pensioner.

6.2. På baggrund af det indre marked er det vigtigt, at der hurtigst muligt sættes ind over for de problemer, som pensionsordninger på tværs af grænserne kan indebære. I den forbindelse bifalder ØSU Kommissionens nye meddelelse om beskatning, som det allerede har udarbejdet en særskilt udtalelse om ⁽²⁾.

7. Generelle bemærkninger

7.1. En af de største udfordringer, som EU står over for, er at sikre, at en befolkning med en støt stigende gennemsnitsalder får pension. EU's borgere skal kunne stole på, at de nødvendige tiltag bliver truffet.

7.2. ØSU fokuserer først og fremmest på at sikre de fremtidige pensionisters indkomst. Pensionister er en sårbar gruppe i samfundet, og deres interesser skal beskyttes. Derfor går ØSU stærkt ind for, at dette sikres via hensigtsmæssige tiltag, idet solidariteten mellem generationerne samtidig må bevares.

7.3. Forøgelse af de ældre arbejdstageres beskæftigelsesgrad

7.3.1. Skal pensionerne være finansielt bæredygtige, er det meget vigtigt, at beskæftigelsesgraden øges. Som tidligere påpeget er beskæftigelsesgraden væsentligt lavere for arbejdstagere mellem 55 og 64 år end for andre aldersgrupper. Det skyldes i vidt omfang ordninger, der giver ældre arbejdstagere mulighed for at trække sig tilbage forholdsvis tidligt.

⁽¹⁾ EFT C 155 af 29.5.2001, s. 26.

⁽²⁾ ECO/071 — Afskaffelse af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension — KOM(2001) 214 endelig.

Disse ordninger blev indført, for at ældre arbejdstagere kunne give plads for yngre på socialt forsvarlig vis. Det var nødvendigt på grund af stor arbejdsløshed.

7.3.2. Siden disse ordninger blev indført, har opfattelserne ændret sig. Arbejdsmarkedssituationen er forandret i mange medlemsstater, og de finansielle konsekvenser af førtidspensionsordningerne vejer stadig tungere.

7.3.3. I tidligere udtalelser har ØSU allerede slået til lyd for en højere beskæftigelsesgrad for ældre arbejdstagere. I udtalelsen om ældre arbejdstagere foreslås forskellige foranstaltninger:

- en aldersbevidst personalepolitik
- skattemæssig tilskyndelse til arbejdsgiverne for at få dem til at beholde ældre arbejdstagere
- deltidspension
- skattemæssige tilskyndelser til arbejdstagerne for at få dem til at blive længere på arbejdsmarkedet
- fleksible pensionsordninger.

7.3.4. Hvis de ældre arbejdstageres beskæftigelsesgrad skal øges, ser ØSU foreløbig ikke nogen anledning til at harmonisere pensionsalderen. Det er for øjeblikket et nationalt anliggende, og det bør der foreløbig ikke ændres ved.

Så længe de ældre arbejdstageres beskæftigelsesgrad ikke er øget væsentligt, er der efter ØSU's opfattelse ikke megen mening i at diskutere hævelse af pensionsalderen, for den vigtigste indikator er den faktiske og ikke den lovbestemte pensionsalder.

7.3.5. ØSU anbefaler derfor, at der indføres fleksibilitet, så arbejdstagere, som er ved godt helbred og gerne vil fortsætte med at arbejde, får mulighed for og økonomisk tilskyndelse til at fortsætte på fuld tid eller deltid. Hvis der åbnes mulighed for gradvis kortere arbejdstid fra og med en passende alder, kan der tages hensyn til arbejdstagerens nedsatte kapacitet, samtidig med at den pågældende kan forblive aktiv, fortsat kan tjene en løn, som opfylder behovet, og kan udskyde det tidspunkt, hvor han/hun reelt går på pension.

7.3.6. Denne fleksibilitet bør findes både i de statslige og i de private ordninger, men i dag er der ofte forskel på en medlemsstats regler om fleksibilitet i pensionsalderen inden for de forskellige søjler. Det kan give større tilskyndelse til at

udskyde pensionsalderen, hvis fleksibiliteten i medlemsstaternes forskellige søjler er den samme. Højere pensionsalder vil medføre økonomiske fordele og bidrage til en bedre og mere sikker pension.

7.4. Muligheden for at forøge bidragene

7.4.1. ØSU erkender, at højere bidrag fra både arbejdsgivere og arbejdstagere kan være et middel til at gøre pensionerne mere bæredygtige.

7.4.2. Men ØSU er betænkeligt ved de mulige konsekvenser, hvis bidragene sættes op:

- (a) Det øger arbejdskraftomkostningerne og kan dermed skade målsætningen om at øge beskæftigelsesgraden.
- (b) Det er potentielt uretfærdigt, eftersom arbejdstagerne kommer til at betale betydeligt mere end de økonomiske omkostninger ved de ydelser, de selv modtager til sin tid, på grund af uligevægten mellem bidragydere og modtagere midt i dette århundrede.
- (c) Det kan skade EU's muligheder for at tiltrække internationale investeringer.
- (d) Det kan medføre »hjerneflugt« fra EU, dvs. at højtuddannede rejser væk.

7.4.3. Efter ØSU's opfattelse bør man derfor afveje ethvert forslag om at sætte bidragene op over for de sandsynlige konsekvenser for beskæftigelsen.

7.5. Afbødning af de stigende pensionsudgifter via reservefonde

7.5.1. ØSU vil gerne påpege, at man eventuelt kan gøre søjle 1-ordningerne mere bæredygtige ved at afsætte midler nu, som man efter 2020 kan trække på for at udligne de stigende udgifter.

7.5.2. Irland er en af de medlemsstater, hvor man har indført denne metode. I 1998 bebudede den irske regering en omlægning af pensionsordningerne. Det omfattede bl.a. oprettelse af the National Pension Reserve Fund, hvor regeringen indsatte 1 % af BNP om året. Desuden er provenuet af en række privatiseringer i den seneste tid blevet indbetalt til fonden. Fondsmidlerne investeres under ledelse af en uafhæn-

gig bestyrelse og skal efter 2025 bruges til at afbøde finansieringsproblemerne i forbindelse med de statslige pensioner, og fonden er »øremærket«, så fremtidige regeringer ikke kan bruge midlerne til andre formål.

7.5.3. Efter ØSU's opfattelse er »øremærkning« en vigtig sikring for pensionsmodtagerne, fordi en fremtidig regering så ikke kan bruge midlerne til andre formål.

7.5.4. Denne metode er ikke i sig selv en omlægning til forudfinansiering, men et middel til at sikre en mere retfærdig balance mellem generationerne.

7.6. En mulighed for at forbedre pensionernes bæredygtighed er at ændre betingelserne for at få adgang til fremtidens pensioner. ØSU er vidende om, at en række medlemsstater har gennemført ændringer af reglerne for pensionsrettigheder. Efter ØSU's opfattelse er generelle anbefalinger ikke hensigtsmæssige på dette punkt, for det første på grund af subsidiaritetsprincippet og for det andet, fordi sådanne foranstaltninger skal stemme med de særlige forhold i medlemsstaten og drøftes med arbejdsmarkedets parter.

7.7. ØSU er klar over, at den højere uddannelse i nogle medlemsstater er struktureret således, at den unødigt forsinker kandidaternes indtræden på arbejdsmarkedet. Med den nye demografiske situation er det ønskeligt, at dette forhold ændres. Men dette forslag har ikke til formål at sænke uddannelsesniveaue, som tværtimod snarere bør hæves, når man betænker Lissabon-topmødets målsætning: at blive den mest konkurrencedygtige videnbaserede økonomi i verden.

7.8. *Supplering af statslige pensioner via tillægsordninger med fondsdækning*

7.8.1. Mange medlemsstater mener, at man kan gøre de generelle pensionssystemer mere bæredygtige ved at tilskynde til at anvende tillægspensioner. Sådanne midler bør investeres i en bred portefølje for at minimere risikoen, men de bør ikke underlægges restriktive mængdebegrænsninger.

7.8.2. Kommissionen har allerede foreslået lovgivningsmæssige minimumskrav, der skal gøre tillægspensioner med fondsdækning så sikre og bæredygtige som muligt.

7.8.3. Tillægspensioner bruges især i tre medlemsstater — Holland, Det Forenede Kongerige og Irland. I disse lande er den statslige pension (PAYG) forholdsvis lav, og mange arbejdstagere er afhængige af også at have en tillægspension. I

Holland er dækningsgraden næsten 100 %, men af forskellige årsager, f.eks. arbejdsgivernes modstand mod at oprette en ordning, arbejdstagere med skiftende arbejde osv., er dækningsgraden for arbejdstagerne i de to sidstnævnte lande for lav.

7.8.4. Dette problem har man for kort tid siden taget op både i Det Forenede Kongerige og Irland. I Det Forenede Kongerige har regeringen indført de såkaldte interessentpensioner. Det er en ordning, hvor pensionsselskaber kan udbyde pensionsordninger. Det forudsætter samarbejde fra arbejdsgiverne, som trækker beløbene i lønnen, men det er stadig frivilligt for dem, om de vil bidrage til ordningen. I henhold til lovgivningen er der desuden lagt loft over udgifterne for at sikre, at det størst mulige beløb investeres til gavn for arbejdstageren. Der er således tale om en pensionsopsparingsordning, som følger arbejdstageren.

7.8.5. Det er ØSU's opfattelse, at andre medlemsstater bør overveje en ordning af denne type som et nyttigt middel til at supplere deres statslige ordninger.

7.9. *Tilpasning af pensioner efter samfundsmæssige ændringer*

7.9.1. ØSU giver Udvalget for Social Beskyttelse ret i, at der må gøres noget for at tilpasse pensionssystemerne til de ændrede beskæftigelsesmønstre og for at sikre ligestillingen mellem kønnene.

7.9.2. Disse forhold indebærer en række vigtige overvejelser, og der vil efter ØSU's mening være stor gevinst ved at udveksle erfaringer mellem medlemsstater.

7.9.3. Det ville være et stort fremskridt på lang sigt at få pensionen individualiseret, så den bliver en ret for den enkelte, hvorimod den nu i nogle tilfælde ydes på grundlag af tilknytning til en anden person. Det vil hovedsagelig få konsekvenser for kvinder. Men på grund af kvindernes erhvervsmønstre, som f.eks. kan indebære ikke-erhvervsaktive perioder af hensyn til børneopdragelse, må der gøres en indsats for at sikre, at deres pensioner ikke bliver utilstrækkelige. Dette problem har nogle medlemsstater fundet vellykkede løsninger på.

7.9.4. EU har mange selvstændige, som ofte ikke afsætter tilstrækkelige midler til pension til sig selv og deres pårørende, og som ikke er berettigede til en tilstrækkelig pension under søjle 1. Det må tilstræbes, at denne gruppe sikres fyldestgørende dækning.

7.9.5. ØSU mærker sig, at nogle medlemsstater yder andre former for støtte til deres ældre ud over pensionsudbetalinger. Det omfatter mange forskellige ordninger, f.eks. skattefordele, gratis el, gratis eller billigere offentlig transport og boligstøtte. Sådanne former for støtte er efter ØSU's opfattelse en yderst effektiv måde at afhjælpe fattigdom blandt ældre på.

7.10. *Forhold, som supplerende ordninger skal tage højde for*

7.10.1. Et af de største problemer med pensionsordninger i visse lande er den lange optjeningsperiode (op til 10 år), inden en arbejdstager er berettiget til pension. Det strider klart mod princippet om, at pensioner er en form for udsendt betaling, dvs. at pensionsrettighederne optjenes år for år ligesom lønnen. Efter ØSU's mening bør de lange optjeningsperioder afskaffes.

7.10.2. De demografiske faktorer, som påvirker PAYG-ordningerne, spiller også ind på ordningerne med fondsdækning. Det vigtigste er, at aktuarerne tilpasser bidragene for at sikre, at der opbygges tilstrækkelige tekniske reserver, som står mål med den højere forventede levealder.

7.10.3. ØSU har tidligere bifaldet og kommenteret direktivforslaget om arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter, som skal gøre det lettere at indføre grænseoverskridende ordninger under søjle 2 ⁽¹⁾.

7.10.4. I ovennævnte direktiv tages der ikke stilling til beskatningsspørgsmålet, men Kommissionen har for nylig behandlet dette vigtige spørgsmål i en meddelelse, som ØSU allerede har udarbejdet udtalelse om ⁽²⁾.

7.11. *Udvidelsen*

7.11.1. Efter ØSU's mening er pensionernes bæredygtighed i ansøgerlandene også et vigtigt økonomisk og socialt spørgsmål, både for ansøgerlandene selv og for EU som helhed.

Ansøgerlandene bør tilskyndes til at vurdere deres pensionsordningers bæredygtighed på lang sigt og om nødvendigt iværksætte tiltag for at forbedre den.

8. **Konklusioner**

8.1. ØSU lægger den allerstørste vægt på, at både nuværende og fremtidige pensionister beskyttes og sikres en anstændig levestandard i deres otium. Det må derfor rose Kommissionen for at have sat fokus på dette emne på baggrund af de demografiske og sociale ændringer.

8.2. Det glæder ligeledes ØSU at bemærke, at medlemsstaterne nu aktivt er involveret i planlægning med henblik på at gøre pensionsudgifterne mere bæredygtige. Det er uhensigtsmæssigt at foreslå fælles løsninger for medlemsstaterne, eftersom der er så stor forskel på deres udgangspunkter.

8.2.1. I den forbindelse mener ØSU, at medlemsstaterne bør undersøge mulighederne for at anvende supplerende ordninger (søjle to og tre), selv om supplerende pensionsordninger ikke er et universalmiddel.

8.3. ØSU understreger kraftigt sammenhængen mellem stigende levealder og ikke bare pensioner, men også udgifter til sundhedsvæsen og langtidspleje. Det bifalder, at Udvalget for Økonomisk Politik har til hensigt at beregne, hvilke udgifter der i denne forbindelse kan forventes på lang sigt. Det må heller ikke overses, at der kan forventes særlige udgifter i forbindelse med handicappede.

8.4. Efter ØSU's mening bør pensionsordningerne også tilpasses efter ændringerne i samfundet som sådant, og det bifalder, at Kommissionens meddelelser klart giver udtryk herfor.

8.5. ØSU mener, at en stærkere økonomi kan bidrage kraftigt til at øge bæredygtigheden, idet en stigning i BNP-væksten kan skabe mulighed for ikke blot at nedbringe arbejdsløsheden, men også at øge beskæftigelsesgraden. Men dette udgør en stor udfordring, som forudsætter samordnede tiltag, hvor man fokuserer på disse målsætninger. Arbejdet i Udvalget for Økonomisk Politik bidrager betydeligt til bedre indsigt i mulighederne på dette område.

8.6. De stigende pensionsudgifter kan få meget alvorlige følger for medlemsstaterne, og derfor kan det kun opfattes som yderst positivt, når det foreslås at anvende den åbne koordinationsmetode. Når der opstilles fælles målsætninger med hensigtsmæssige indikatorer, kan medlemsstaterne forvisse sig om, at alle de øvrige medlemsstater også træffer foranstaltninger, ligesom metoden giver medlemsstaterne mulighed for at udveksle erfaringer og lære af hinanden.

⁽¹⁾ EFT C 155 af 29.5.2001, s. 26.

⁽²⁾ ECO/071 — Afskaffelse af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension — KOM(2001) 214 endelig.

8.7. ØSU anbefaler, at ansøgerlandene opfordres til at gennemføre en tilsvarende evaluering af deres pensionssystemer med henblik på at vurdere, hvor bæredygtige de er på lang sigt.

8.8. Til slut understreger ØSU endnu en gang, at der nu må gøres noget for at sikre pensionernes bæredygtighed, da der er tale om et stort problem, som er af afgørende betydning for alle nuværende og kommende pensionister.

Bruxelles, den 29. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om »Anvendelse af en integreret tilgang til at understøtte nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner««

(2002/C 48/23)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 5. juli 2001 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 Giacomina Cassina til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 29. november, følgende udtalelse med 92 stemmer for og 1 stemme hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Den 3. juli 2001 udsendte Kommissionen efter mandat fra Det Europæiske Råd i henholdsvis Stockholm⁽¹⁾ og Göteborg⁽²⁾ en meddelelse⁽³⁾ til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om »Anvendelse af en integreret tilgang til at understøtte nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner«.

1.2. Diskussionen og vurderingerne af meddelelsens indhold vil indgå i forberedelsen af en rapport, der vil blive fremlagt på EU-topmødet i Laeken i december 2001. Topmødet skal nå frem til en aftale om mål og metoder, der kan garantere pensionssystemernes sikkerhed og bæredygtighed i EU. Det skal ske gennem frivilligt samarbejde, koordinering, udveksling af eksempler på god praksis og sammenlignelige resultater og data efter retningslinjerne i Kommissionens meddelelse fra 1999, der mere generelt handler om social beskyttelse⁽⁴⁾.

1.3. Før Det Økonomiske og Sociale Udvalg modtog anmodningen om at udtale sig om Kommissionens meddelelse (jf. punkt 1.1), havde det besluttet at nedsætte et underudvalg til forberedelse af en initiativudtalelse om »Økonomisk vækst, beskatning og bæredygtighed i EU's pensionsordninger«.

(1) »Hvor det er hensigtsmæssigt, bør den åbne koordinationsmetode anvendes fuldt ud, navnlig på pensionsområdet, idet der tages behørigt hensyn til nærhedsprincippet«.

(2) »... udarbejde en situationsrapport til Det Europæiske Råd i Laeken på grundlag af en meddelelse fra Kommissionen, der fastlægger mål og arbejdsmetoder på pensionsområdet ...«

(3) KOM(2001) 362 endelig.

(4) KOM(1999) 347 endelig: »En samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse«.

Underudvalget vil især udtale sig om de dele af Kommissionens meddelelse, som specielt omhandler sammenhængen mellem vækst, beskatning og pensionsordningernes bæredygtighed, mens nærværende udtalelse vil fokusere på visse aspekter vedrørende sammenhængen mellem de berørte politikker og metodeproblemer i forbindelse med udviklingen af et samarbejde på pensionsområdet. De to udtalelser vil således supplere hinanden og tilsammen udgøre ØSU's bidrag til den aktuelle debat.

2. Resumé af Kommissionens meddelelse

2.1. Kommissionen opdeler sine forslag til fælles mål i tre hovedgrupper:

- Tilstrækkelige pensioner
- Offentlige og private pensionsordningers økonomiske bæredygtighed
- Modernisering af pensionssystemerne ⁽¹⁾.

2.2. Kommissionen foreslår desuden udvikling af indikatorer, som støtter medlemsstaternes anvendelse af den åbne koordinationsmetode med henblik på at tilvejebringe en omfattende og integreret tilgang til mål (social og økonomisk bæredygtighed) og politikker (beskæftigelse, socialsikring, økonomisk politik) samt koordinering mellem alle berørte parter i processen.

2.3. På topmødet i Laeken vil der blive fremlagt en rapport (jf. punkt 1.2), der fastlægger mål og metoder på pensionsområdet. Dernæst vil hver enkelt medlemsstat fastlægge en national strategi inden juli 2002, som vil blive vurderet af Kommissionen, der sammen med Rådet udarbejder en rapport til fremlæggelse på topmødet i foråret 2003 med eksempler på god praksis og nyskabende tilgange. Medlemsstaternes strategiske rapporter vil blive ajourført en gang om året, og i 2005 vil der blive foretaget en samlet revurdering af hele problematikken.

2.4. Udvalget for Social Beskyttelse, Udvalget for Beskæftigelse og Udvalget for Økonomisk Politik vil vurdere henholdsvis de nationale strategier og deres sammenhæng med målene, fremskridtene i EU's beskæftigelsesstrategi og befolkningsaldringens indflydelse på de offentlige budgetter som led i den multilaterale overvågningsproces.

⁽¹⁾ Bilaget til underudvalgets udtalelse indeholder en detaljeret oversigt over de 10 mål, som der henvises til i denne udtalelser punkt 3.3.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Den generelle referenceramme

3.1.1. For helt at forstå værdien af denne meddelelse fra Kommissionen må man konstant holde sig det strategiske mål for øje, som Det Europæiske Råd i Lissabon vedtog i marts 2000 for de næste ti år, nemlig »at [EU skal] 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«.

3.1.2. For EU og medlemsstaterne indebærer dette en række forpligtelser til at fremme politiske tiltag og tage ansvaret for dem. De forskellige politikker skal alle orienteres mod dette strategiske mål, som blev fastlagt i Lissabon, og som sikrer sammenhæng og kompatibilitet mellem de forskellige strategier. »Lissabon-scenariet« er med andre ord et bevidst politisk valg og en strategisk milepæl i integrationsprocessen, som EU og medlemsstaterne har sat deres troværdighed over for de europæiske borgere ind på, lige som det var tilfældet med det indre marked og ØMU'en.

3.1.3. Lissabon-beslutningen indebærer, at øget beskæftigelse er det mål, der først og fremmest skal søges opfyldt, for at sikre en ordentlig gennemførelse af økonomiske og sociale strategier samt i dette tilfælde strategier på pensionsområdet.

3.1.4. ØSU finder det overraskende, at Kommissionen overhovedet ikke nævner ansøgerlandene, og minder om, at nogle af dem vil have tiltrådt EU, før den planlagte revision i 2005. Det er derfor vigtigt, at ansøgerlandene hurtigst muligt inddrages i samarbejdet på pensionsområdet.

3.2. Subsidiaritet

3.2.1. ØSU bifalder Kommissionens omhu for at sikre, at subsidiaritetsprincippet overholdes på et så komplekst og følsomt område som pensionsområdet, men vil som i tidligere udtalelser understrege, at det ikke kun er et princip, der regulerer kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, men også, ja først og fremmest, et dynamisk princip, som strukturerer de forskellige aktørers beføjelser og ansvar på forskellige niveauer i EU's og i medlemsstaternes komplekse institutionelle og sociale arkitektur. ØSU gør dog opmærksom

på, at den konvergens mellem de sociale sikringssystemer, som der tages skridt til med »den åbne koordinationsmetode«, skal gennemføres under fuld hensyntagen til subsidiaritetsprincippet og på grundlag af autonome politiske beslutninger i medlemsstaterne. Det grundlæggende ansvar for beslutninger på pensionsområdet ligger jo stadig hos lovgiverne i medlemsstaterne, men da det drejer sig om beslutninger, der griber dybt ind i alle borgeres liv, bør de regionale og lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og civilsamfundets organisationer systematisk inddrages, dog under hensyntagen til de enkelte medlemsstats regler og/eller praksis, i det beslutningsforberedende arbejde og i fastlæggelsen og gennemførelsen af de forskellige strategier, som nærmere beskrevet i punkt 3.4.

3.3. Målene

3.3.1. De ti mål, som Kommissionen foreslår i sin meddelelse, er i vidt omfang blevet analyseret og vurderet i underudvalgets udtalelse (jf. punkt 1.3). Det er derfor kun nogle af målene, eller dele af målene, som kommenteres i nærværende udtalelse.

3.3.1.1. Mål 1 ⁽¹⁾ har universel karakter, idet det fremhæver solidariteten som en værdi, der er uløseligt knyttet til den europæiske sociale model. ØSU understreger betydningen af — også i forbindelse med modernisering og tilpasning af pensionssystemerne — at fastholde og styrke solidariteten (mellem generationerne, mellem erhvervsaktive og arbejdsledige, mellem velstående og fattige). Solidariteten bør, trods skiftende udtryksmidler i takt med tiden, også fremover være kittet i vore samfund. Mål 1 indebærer, at alle ældre (herunder bl.a. personer, der ikke har kunnet indbetale bidrag, fysisk og psykisk handicappede etc.) får mulighed for at opretholde en værdig levestandard, så de kan føle sig som en aktiv del af det samfund og det økonomiske system, de lever i. Det er et meget vigtigt mål, som skal sikre social samhørighed og ligebehandling af alle samfundsborgere samt forebygge risikoen for marginalisering af de ældre.

(1) »Det skal sikres, at alle ældre har en rimelig levestandard, at de får del i den økonomiske velfærd i deres land og er i stand til at deltage aktivt i det offentlige, sociale og kulturelle liv.«

3.3.1.2. Mål 2 ⁽²⁾ omhandler adgangen til passende pensionsforanstaltninger, hvor der med »passende« især skal forstås systemernes evne til at opfylde borgernes forventninger til pensionen, så de kan planlægge et helt og tilfredsstillende liv på et ansvarligt grundlag. ØSU minder om, at gennemsnitslevealderen er steget meget, men det indebærer næsten altid også en længere periode som pensionsmodtager. Det er derfor meget vigtigt at kunne vurdere, hvor længe den ældre (efter erhvervsaktivitetens ophør) må forventes at kunne klare sig selv, og hvor længe han/hun vil kunne leve efter at have mistet evnen til at klare sig uden fremmed hjælp. ØSU minder om, at antallet af ældre, der ikke kan klare sig selv, er stigende i alle medlemsstaterne. Ud over problemet mht. udgifter til støtteforanstaltninger risikerer disse ældre lidt efter lidt at blive marginaliseret, hvilket bør forebygges.

3.3.1.3. Mål 3 ⁽³⁾, 4 ⁽⁴⁾ og 5 ⁽⁵⁾ analyseres og vurderes indgående i udtalelsen fra det underudvalg, der nævnes i punkt 1.3.

3.3.1.4. Mål 6 ⁽⁶⁾ og 7 ⁽⁷⁾ analyseres ligeledes i underudvalgets udtalelse. Her skal blot nævnes, at ØSU bifalder intentionen

(2) »At give den enkelte adgang til passende pensionsforanstaltninger, som er nødvendige for at opretholde den levestandard, som vedkommende eller de af ham/hende afhængige personer forventer, i tilfælde af pensionering enten som følge af alderdom eller invaliditet.«

(3) »For så vidt angår beskæftigelsesstrategien, at opnå en høj beskæftigelsesfrekvens for at sikre en så høj andel af erhvervsaktive i forhold til pensionister som muligt.«

(4) »Sikre at pensionssystemer og især ordninger for tidlig pensionering og invaliditet samt disses samspil med skattesystemerne indeholder effektive incitamenter for ældre arbejdstagere til at blive længere på arbejdsmarkedet, at arbejdstagere ikke opfordres til førtidspensionering og ikke forfordes, hvis de forbliver på arbejdsmarkedet ud over den almindelige pensionsalder; og at pensionssystemerne giver bedre mulighed for gradvis pensionering.«

(5) »For så vidt angår de offentlige finansers bæredygtighed og behovet for at modvirke aldringens budgetmæssige konsekvenser at sikre, at de offentlige udgifter til pensioner holdes på et niveau, udtrykt i procent af BNP, som overholder kravene i vækst- og stabilitetspagten. Dette kan indebære oprettelse af særlige reservefonde, hvis myndighederne finder det hensigtsmæssigt.«

(6) »At sikre en rimelig balance mellem erhvervsaktive og pensionister ved at foretage hensigtsmæssige tilpasninger af bidragenes størrelse, beskatningen samt af pensionsudbetalingerne.«

(7) »Via passende lovgivningsmæssige rammer på nationalt plan og EU-plan og gennem fornuftig forvaltning at sikre, at private bidragsfinansierede pensionsordninger fortsat, og med øget effektivitet og lavere omkostninger, kan give medlemmerne af sådanne ordninger de pensioner, som de er berettiget til.«

om at opstille lovgivningsmæssige rammer på medlemsstats- og EU-plan for ordningerne under anden og tredje søjle (erhvervstilknyttede og privattegnede pensionsordninger) med henblik på at sikre en rimelig og effektiv forvaltning af disse, som kan bidrage til at sikre de pensionsudbetalinger, medlemmerne er berettiget til (mål 7). Hvad angår det bidrag, ordningerne under anden og tredje søjle kan give til opretholdelse af balancen mellem erhvervsaktive og pensionister og til opfyldelsen af de sociale mål, finder ØSU det nyttigt og nødvendigt. Målet om generel sikring af ordningerne under første søjle bør fastholdes. ØSU kan ikke gå med til en udvanding af første søjle og en generel forskydning hen imod private ordninger (det foreslår Kommissionen da heller ikke). Balancen mellem de forskellige ordninger er imidlertid et ømtåleligt spørgsmål, som bør udredes på nationalt niveau.

3.3.1.5. I forbindelse med mål 8 ⁽¹⁾ bemærker ØSU, at der menes arbejdskontrakter, der ikke omfatter fuldtidsarbejde, og som ikke er tidsbegrænsede, dvs. deltidskontrakter, tidsbegrænsede kontrakter og andre nye former for lønmodtagerarbejde, som har fået stor udbredelse i de sidste ti år. Et retfærdigt og afbalanceret pensionssystem bør ikke »straffe« arbejdstagere, der har kontrakter af den nye type, vandrende arbejdstagere inden for en medlemsstat eller på tværs af medlemsstater eller selvstændige. Desværre sker dette stadig i nogle tilfælde på grund af en vis stivhed i de nuværende pensionssystemer og på arbejdsmarkedet, og fordi udbuddet af arbejdskraft ofte ikke svarer til efterspørgslen, hverken kvantitativt eller kvalitativt. Det første skridt på vejen til at sikre de forskellige arbejdsformers ligestilling bør være at mindske risikoen for at miste pensionsrettigheder og bekæmpe de manglende incitamenter til at anvende disse nye arbejdsformer på en korrekt måde (på grundlag af klare regler). Det afgørende for ØSU er at gøre det muligt også for arbejdstagere med atypiske kontrakter, vandrende arbejdstagere og selvstændige at styre deres arbejdsliv med en vis sikkerhedsmargen. I forbindelse med den kommende benchmarking vil det være nyttigt at tage hensyn til den bedste praksis på området. Det kan f.eks. være forsikring mod midlertidig risiko til dækning af ikke-indbetalte bidrag i perioder med arbejdsledighed, nedsat skat i uddannelses- og omskolingsperioder eller i perioder, hvor arbejdstagere ikke modtager løn, selvom de er villige til at påtage sig arbejde.

(1) »At sikre, at pensionssystemerne er kompatible med kravene til fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet, at mobiliteten på arbejdsmarkedet i medlemsstaterne og på tværs af grænserne samt atypisk beskæftigelse ikke fører til uønsket tab af pensionsrettigheder, og at pensionssystemerne ikke virker som en hindring for selvstændig erhvervsudøvelse.«

3.3.1.6. Mål 9 ⁽²⁾ behandles i underudvalgets udtalelse, så her skal betydningen af mål 10 ⁽³⁾ fremhæves. Indtil for godt ti år siden var man (næsten) automatisk sikret pension ved arbejdslivets ophør. I dag er det nødvendigt at lægge en plan for sit liv lige fra den første arbejdsdag, måske endda fra skolebænken — med en uundgåelig fejlmargen. Tilpasninger af den oprindelige »livsplan« bør imidlertid ikke gennemtvinges fra den ene dag til den anden. Der bør derfor informeres bredt og systematisk om de vigtigste (demografiske, sociale, økonomiske o.l.) udviklingstendenser, så alle i tide kan forberede sig på ændringer i systemerne eller ordningerne. Enhver ændring af pensionssystemerne og pensionsordningerne bør ledsages af foranstaltninger, der tilbyder arbejdstagerne kompensation for eventuelle negative følger af disse ændringer. Arbejdstagerne bør have denne mulighed for at kunne sikre en sammenhæng med deres oprindelige livsplan.

3.4. Metoden

3.4.1. Som påpeget i meddelelsen er det metodens overordnede mål at skabe en kraftig synergi og sammenhæng mellem socialpolitik, beskæftigelsespolitik og økonomisk politik. Lovgiverne og de nationale myndigheders beføjelser og ansvar ligger fast, men målet om at skabe sammenhæng kan lettere nås, hvis arbejdsmarkedets parter, som er hovedaktørerne i enhver samfundsudvikling, systematisk inddrages. Ser man bort fra dette forhold, vil alle pensionsstrategier slå fejl. ØSU konstaterer, at Kommissionen ikke har været tilstrækkelig opmærksom på dette aspekt, som kun nævnes i to marginale passager i meddelelsen, og minder om, at Det Europæiske Råd i Stockholm i sine konklusioner fremhævede arbejdsmarkedsparternes rolle i håndteringen af forandringerne.

(2) »Evaluering af pensionssystemerne med henblik på at fjerne forskelsbehandling af kvinder og afdække årsagerne til uligheder i kvinders og mænds pensionsrettigheder (f.eks. karriereafbrydelser af hensyn til familien eller forsikringsmatematiske faktorer).«

(3) »Gøre pensionssystemerne mere gennemskuelige og sikre, at de kan tilpasses til ændrede forhold. At give pålidelige og letforståelige oplysninger om pensionssystemernes perspektiver på lang sigt, herunder en vurdering af de demografiske, sociale og økonomiske forandrings betydning og imødesete politiske foranstaltningers konsekvenser for pensionssystemerne, i særdeleshed med hensyn til den sandsynlige udvikling i pensionsudbetalingernes og -bidragenes niveau. Skabe bedre metoder til effektiv overvågning af pensionsreformer og -politik.«

3.4.2. Inddragelse af arbejdsmarkedets parter bør også fremmes og/eller styrkes i beskæftigelsespolitikken og i den økonomiske politik i særdeleshed. Kommissionen foreslår f.eks., at man overvejer muligheden for at oprette reservefonde. Dette bør imidlertid ske på et forhandlings- og/eller lovgivningsmæssigt grundlag, som klart fastlægger fondenes sammensætning, finansiering, funktionsmåde og anvendelse.

3.4.3. Social konsensus tilvejebringer man ikke kun ved at informere befolkningen korrekt og grundigt, men ved at sikre alle de berørte civilsamfundsorganisationers og arbejdsmarkedsparternes bevidste og aktive deltagelse. Arbejdsmarkedsparternes organisationer repræsenterer deres medlemmer ved at inddrage dem i deres interne diskussioner og således sikre en bred og permanent dialog med medlemmerne. Disse organisationer repræsenterer deres medlemmers interesser og har derfor et solidt forhandlingsmandat.

3.4.4. Den åbne koordinationsmetodes succes afhænger ikke kun af udveksling af informationer og god praksis mellem medlemsstaternes myndigheder og eksperter og Kommissionen eller af anvisninger fra de forskellige udvalg (Udvalget for Social Beskyttelse, Udvalget for Beskæftigelse og Udvalget for Økonomisk Politik), selvom de gør en god og effektiv indsats. ØSU har i tidligere udtalelser⁽¹⁾ understreget, at alt, hvad der har med udviklingen af social- og arbejdsmarkedspolitikken samt velfærdspolitikken at gøre, bør aftales i samråd med arbejdsmarkedets parter og de relevante interesseorganisationer. Hver enkelt medlemsstat har sit eget system og sine egne fora for deltagelse. ØSU foreslår ikke, at de relevante strukturer og fremgangsmåder harmoniseres, men meddelelsen burde have medtaget en klar opfordring til at inddrage samtlige samfundsaktører i solidt omfang.

3.4.5. Kommissionen bør opfordre de nationale medlemmer af ovennævnte udvalg til at tilvejebringe informations-, konsultations- og medinddragelseskkanaler for arbejdsmarkedets parter, idet der bør tages hensyn til problemernes regionale og lokale aspekter. Pensionisters livskvalitet afhænger til dels af, at der på lokalt plan er adgang til gode sundheds- og velfærdsydelser og anden generel infrastruktur af god kvalitet og i tilstrækkelig mængde. Betingelser, som kan sikre socialt bæredygtige pensionssystemer, kan ikke opnås gennem nationale mål alene; de skal tilpasses de særlige forhold, der gælder på det lokale plan.

3.4.6. Når der lægges op til reformer, må man først undersøge, om der er baggrund og behov for ændringer og i givet fald i hvilket omfang. Dette nødvendiggør tillige input fra de berørte parter. I tilfælde af en mere gennemgribende reform, som kan indebære betydelige ændringer i indbetalingen af bidrag, adgangen til pensionsrettigheder og pensionsudbetalingsformerne, må forhandlingsproceduren — i de lande, hvor der er tradition herfor — være så lang, at det bliver muligt at nå frem til konsensus omkring de nødvendige foranstaltninger. Hvis det ikke lykkes at nå til enighed, eller hvis forhandlingerne pågår ud over en rimelig tidsfrist, bliver den lovgivende magt nødt til at påtage sig sit ansvar.

3.4.7. Desuden er det vigtigt, at de scenarier og prognoser, som parterne får forelagt, er klare, strukturerede og baseret på fakta, og at reformplanerne omfatter en given tidsfrist for forelæggelse af en national konsekvensvurdering⁽²⁾. Arbejdsmarkedsparterne skal for deres vedkommende orientere deres medlemmer korrekt og fyldestgørende og, som tilfældet er i mange lande, give medlemmer adgang til service og rådgivning, således at arbejdstagerne får bistand til at udforme og planlægge individuelle og kollektive pensionsordninger.

3.4.8. Der består en klar forbindelse mellem bæredygtige pensionsstrategier og den økonomiske politik og budgetpolitikken, men også mange sammenhænge mellem pensionspolitikker og (i praksis alle) andre politikker. Generelt set er det ikke rimeligt at medtage selv mindre ændringer i pensionssystemerne på finansloven: Dette ville ikke kunne undgå at gøre det overordnede mål om bæredygtighed underordnet i forhold til finansiel bæredygtighed og ville tillige påtvinge politikker, som i kraft af deres karakter hører hjemme i et mellem/langfristet scenarie.

4. Indikatorer

4.1. I meddelelsen understreges det, at det er nødvendigt at udforme »passende indikatorer, som skal give sammenlignelige oplysninger om vigtige økonomiske, finansielle og demografiske tendenser, der påvirker pensionernes bæredygtighed på lang sigt, samt om fremskridt i pensionsreformerne og disses sandsynlige konsekvenser samtidig med, at de giver plads til de store forskelle i de nationale pensionssystemer«. ØSU

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen: En samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse«, EFT C 117 af 26.4.2000.

⁽²⁾ Ifølge meddelelsen skal der foretages en generel evaluering af systemet i 2005.

påpeger, at man i meddelelsen undlader at specificere, hvilken type indikatorer der sigtes til, idet undergruppen »indikatorer« under Udvalget for Social Beskyttelse er ved at behandle dette spørgsmål, ligesom Udvalget for Økonomisk Politik allerede har benyttet en række indikatorer i sin rapport fra november 2000 ⁽¹⁾. ØSU sætter sin lid til, at de tre udvalg (Udvalget for Social Beskyttelse, Beskæftigelsesudvalget, Udvalget for Økonomisk Politik) vil arbejde snævert sammen, så det sikres, at de foreslåede indikatorer også i realiteten gør det muligt at understøtte den åbne koordinationsmetode med en række sammenlignelige statistikker, som formår at give et samlet billede af forholdene og de nugældende procedurer i medlemsstaterne.

4.2. ØSU understreger specielt, at det er nødvendigt at opstille nogle tilstrækkeligt detaljerede indikatorer, som kan give et virkelighedstro billede af de fulde konsekvenser af de samlede analyser og prognoser. I den forbindelse henviser ØSU til bemærkningerne i sin udtalelse om »Styrkelse af kvaliteten af social-, arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken« ⁽²⁾ med hensyn til det nødvendige i sammenlignelige kvalitetsindikatorer og pålidelige statistiske oplysninger.

⁽¹⁾ »Progress Report to the Ecofin Council on the impact of Ageing Population on Public Systems« (EPC/ECFIN/581/00-Rev. 1, november 2000).

⁽²⁾ EFT C 311 af 7.11.2001.

4.3. Som led i denne udtalelse og med hensyn til bemærkningerne vedrørende mål 2 foreslår ØSU, at indikatoren vedrørende den forventede levetid suppleres med en underindikator vedrørende »forventet levetid i eget hjem« ⁽³⁾. Desuden er statistikker om pensionisters livskvalitet ⁽⁴⁾ og om ældres og handicappedes arbejds- og livskvalitet vigtige elementer, som afhænger af en række faktorer, som der næsten ikke findes statistikker over. Der tænkes bl.a. på evnen til at kommunikere og mobilitet, graden af social integration boligmæssigt set, ejer- eller lejebolig, sikkerheden i det omgivende levemiljø, adgang til service og fritidstilbud. Disse faktorer bør indgå i en analyse af de nationale systemer, ikke blot fordi de gør det muligt at vurdere pensionssystemernes og de nuværende og planlagte reformers samfundsmæssige bæredygtighed, men også fordi de har stor betydning for systemernes finansielle bæredygtighed. ØSU forbeholder sig derfor ret til at udarbejde en særlig udtalelse, når dokumentet om indikatorer (som undergruppen »indikatorer« under Udvalget for Social Beskyttelse er ved at udarbejde) er blevet offentliggjort.

⁽³⁾ Denne indikator anvendes allerede af Eurostat, som giver medlemsstaterne adgang til oplysninger om »disability-free life expectancy«.

⁽⁴⁾ Jf. eksempelvis Merrill Lynch »Progress Report European Pension Reform«, 17.1.2001, som lægger stor vægt på indikatoren vedrørende pensionisters levestandard.

Bruxelles, den 29. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lønomkostningsindekset«

(2002/C 48/24)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. september 2001 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 Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Renate Hornung-Draus til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 29. november 2001, følgende udtalelse med 49 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod.

1. Resumé af Kommissionens dokument

1.1. I flere år har man anset manglen på en aktuel og sammenlignelig indikator for kortfristede udviklingstendenser i lønomkostningerne som en alvorlig svaghed ved arbejdsmarkedsstatistikken. Efter mange investeringer i et »arbejdskraftprisindeks« i halvfemserne besluttede Udvalget for Det Statistiske Program i 1997 at betragte arbejdskraftprisindekset som en mulig langfristet løsning og at indføre et lønomkostningsindeks som en midlertidig løsning, dog uden noget retsgrundlag.

1.2. Det lønomkostningsindeks, der siden da er blevet produceret og offentliggjort regelmæssigt, er langt fra tilfredsstillende med hensyn til aktualitet, dækning og sammenlignelighed.

1.3. Dette er grunden til, at handlingsplanen om statistikkrav i Den Økonomiske og Monetære Union, som Rådet (økonomi og finans) gav sin tilslutning til den 29. september 2000, inkluderede kortfristede lønomkostningsstatistikker i den pakke af forordningsforslag, som skal forelægges Europa-Parlamentet og Rådet i foråret 2001.

1.4. Kommissionen har nu fremlagt et forslag til en forordning om lønomkostningsindekset. I begrundelsen hedder det bl.a., at i et område af ØMU's størrelse anses lønomkostningerne generelt for at være en af de vigtigste potentielle kilder til inflation. Et aktuelt lønomkostningsindeks er således af meget væsentlig betydning for Den Europæiske Centralbank i forbindelse med overvågningen af inflationen i ØMU og for arbejdsmarkedets parter i forbindelse med forhandling af lønaftaler.

1.5. I henhold til forslaget til forordning skal medlemsstaterne levere kvartalsvise data fra arbejdsgiverne om lønomkostninger, så vidt muligt på basis af eksisterende data. Desuden

skal virksomheder af alle størrelser impliceres, og registreringen udvides til alle erhvervsgræne — inklusive den offentlige sektor.

1.6. Drøftelserne med medlemsstaterne såvel i arbejdsgrupper som i Udvalget for det Statistiske Program har ført til en forenkling af de krævede oplysninger (f.eks. vil det ikke være nødvendigt med en opdeling efter stilling eller fuldtids-/deltidsbeskæftigelse). Forslaget til forordning er udarbejdet på en sådan måde, at det er konsistent med eksisterende lovgivning om lønomkostninger, indtjening og nationalregnskaber.

1.7. Den metodologi, der skal anvendes til udarbejdelse af indekset, og formaterne til fremsendelse af data vil blive nærmere fastlagt i Kommissionens forordning sammen med kriterierne for vurdering af kvaliteten af lønomkostningsindekset fra hver enkelt medlemsstat.

2. Evaluering

2.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg hilser principielt Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lønomkostningsindekset velkomment. I en globaliseret verden bestemmes virksomhedernes — og dermed EU-medlemsstaternes — konkurrencedygtighed også i vid udstrækning af udviklingen af lønomkostningerne. Set fra ØSU's side er der et presserende behov for pålidelige, sammenlignelige og opdaterede oplysninger om udviklingen i lønomkostningerne i medlemsstaterne i EU.

2.2. Det nuværende lønomkostningsindeks, som Kommissionen har offentliggjort, opfylder ikke, eller ikke i tilstrækkelig grad, de krav, der stilles til det, idet det er præget af de forskellige metoder og definitioner, som anvendes i de forskellige nationale statistiske systemer. Der er derfor brug for et nyt indeks.

2.3. Forslaget til forordning om lønomkostningsindekset er i sin form principielt egnet til at give et opdateret billede af udviklingen i lønomkostningerne. ØSU glæder sig navnlig over:

- anvendelsen af eksisterende nationale registrerede data samt
- anvendelsen af de nationale statistiske organers egnede beregningsmetoder. ØSU opfordrer de nationale statistiske organer til at benytte sig af denne mulighed.

2.4. ØSU giver ligeledes udtryk for sin bekymring over og betænkelighed ved en række elementer i forslaget til forordning om et lønomkostningsindeks i dets nuværende form. Disse betænkeligheder er baseret på følgende i forordningen:

2.4.1. For så vidt angår medtagelse af små og meget små virksomheder i registreringen opstår der en konflikt mellem ønsket om en forbedret kvalitet af lønomkostningsindekset og kravet om at aflaste SMV'erne for administrative opgaver. ØSU anbefaler Kommissionen at undersøge mulighederne for en forenklet indsamlingsmetode, herunder anvendelse af andre egnede kilder, eller for begrundede undtagelser. I den forbindelse bør der også tages hensyn til resultaterne fra »pilotundersøgelserne af gennemførligheden af en omfattende dataindsamling i statistiske enheder med færre end 1 ansatte«, som jo alligevel skal foretages i henhold til art. 4 i forordning 530/1999 ⁽¹⁾ (om statistik over indtægts- og lønomkostningsstrukturene).

⁽¹⁾ EFT L 63 af 12.3.1999, s. 6.

2.4.2. Den separate registrering af lønomkostningerne uden uregelmæssigt indbetalte præmier og bonusser bevirker, at tallene for de adspurgte virksomheders udgifter til arbejdskraft og omkostninger i øvrigt bliver uforholdsmæssigt høje. Man kan frygte, at det i forbindelse med registreringen af præmierne øgede arbejdskraftforbrug og de hermed forbundne meromkostninger (D 11112 i Bilag II til forordning (EF) nr. 1726/1999) forringer både aktualiteten og kvaliteten af samtlige de oplyste data, der derved taber noget af deres værdi. ØSU kræver derfor eftertrykkeligt, at man går bort fra dette delindeks eller i det mindste kun udarbejder det en gang om året.

2.4.3. ØSU erkender nødvendigheden af, at der findes et opdateret lønomkostningsindeks, men udtrykker betydelig tvivl om, om medlemsstaterne kan overholde den planlagte frist på 70 dage, da denne frist er for kort til, at de administrative data kan blive bearbejdet. ØSU foreslår derfor, at denne frist forlænges til 90 dage i en overgangsperiode på fem år, således at medlemsstaterne kan nå at omstille deres statistiksystemer, så de kan opfylde de nye krav.

2.4.4. Udbredelsen af lønomkostningsindekset til afdeling M, N og O af NACE Rev. 1 kan desuden forsinke udarbejdelsen og offentliggørelsen af indekset yderligere, da disse økonomiske strukturer i nogle af medlemsstaterne hidtil endnu ikke, eller endnu ikke i tilstrækkelig grad, er statistisk tilgængelige. Det er derfor ønskeligt, at der først og fremmest udarbejdes et delindeks, som ikke omfatter afdeling M, N og O i NACE Rev. 1.

Bruxelles, den 29. november 2001.

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 om Nye rammer for samarbejde om aktiviteter vedrørende informations- og kommunikationspolitikken i Den Europæiske Union«

(2002/C 48/25)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 29. juni 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede at overdrage det forberedende arbejde til J. Ignacio Gafo Fernández som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling den 28.-29. november 2001, mødet den 29. november, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Generelle bemærkninger

1.1. ØSU støtter Kommissionens intentioner om at skabe nye rammer for samarbejde og aktiviteter vedrørende informations- og kommunikationspolitikken og at opstille og gennemføre en strategi under hensyntagen til den rolle, EU's institutioner og organer skal spille i denne forbindelse.

1.2. Det er klart, at en grundig debat om Europas fremtid som den, hvidbogen om nye styreformer lægger op til, kræver en vis forudgående planlægning for at vække borgernes interesse og inddrage dem aktivt og konstruktivt i debatten. Dette gælder især de uventede begivenheder, som får konsekvenser for EU-politikken, såsom fødevarekriserne, hvor det siger sig selv, at der er behov for klar og systematisk oplysning af borgerne. Dette forudsætter, at der fastlægges en kommunikationsstrategi og opstilles individuelle kommunikationsmål, som kommunikationskanalerne og budskaberne skal tilpasses. Dermed får man også større mulighed for at reagere i uventede situationer, hvor det er nødvendigt at oplyse borgerne om EU-politikens rækkevidde og Den Europæiske Unions initiativer.

1.3. ØSU er villig til at engagere sig i dette arbejde ved at fokusere dels på sin konsultative rolle i forhold til andre EU-institutioner, dels sin særlige karakter og kompletterende funktion i EU-systemet. Som den eneste forsamling på europæisk niveau uden direkte eller indirekte repræsentation af politiske partier har ØSU gode forudsætninger for at bidrage til opfyldelse af målsætningen, idet det kan

— bidrage til at strukturere dialogen mellem civilsamfundets organisationer (»institution building«) i lande og områder uden for EU, ikke mindst i ansøgerlandene,

— tilpasse budskabet — som nævnt i meddelelsen — efter de særlige kendetegn ved det publikum, man henvender sig til, f.eks. de mange forskellige parter, der er repræsenteret i ØSU.

Denne tilgang falder også i tråd med den samarbejdsprotokol, der for nylig er indgået mellem Kommissionen og ØSU.

1.4. ØSU gør desuden opmærksom på, at det har udarbejdet en strategisk kommunikationsplan, der på mange punkter falder sammen med de foranstaltninger, der foreslås i nærværende meddelelse. Netop det interinstitutionelle samarbejde, som Kommissionen efterlyser, er et af de centrale mål i ØSU's strategiske kommunikationsplan. Denne strategiske kommunikationsplan, som ØSU har udarbejdet på eget initiativ, udgør derfor allerede et effektivt praktisk redskab til opfyldelse af de forventninger, der kommer til udtryk i Kommissionens meddelelse — forudsat at de fornødne økonomiske midler er til rådighed.

1.5. ØSU beklager, at meddelelsen, som er henvendt til alle EU-institutioner, i realiteten kun beskæftiger sig med Parlamentet og Kommissionen, selvom der i flere tilfælde henvises til de enkelte institutioners integritet og ansvar. »Virkelige forbedringer af informations- og kommunikationspolitikken« bør række ud over de systemer, som med et erkendt skuffende resultat har været anvendt i en årrække. Der bør, hvor det er muligt, gives plads til andre — nye og kreative — bidrag fra de øvrige EU-institutioner og -organer, selvom disse bidrag måtte være af mere beskeden karakter. Her tænkes også på Det Europæiske Råds rolle.

— fungere som relæ for civilsamfundets organisationer i medlemsstaterne,

Som aktiv deltager i alle de foranstaltninger, der for øjeblikket gennemføres for at styrke det interinstitutionelle samarbejde, anmoder ØSU derfor om at blive inddraget i alle de interinstitutionelle strukturer, der foreslås i meddelelsen, og navnlig i Den Interinstitutionelle Gruppe om Information (IGI).

2. Særlige bemærkninger

2.1. Et Europa tættere på borgerne

Som et vigtigt element i den kommende strategi bør ØSU fokusere på sin opgave og sine forudsætninger for at fungere som bindeled mellem de europæiske institutioner og civilsamfundets organisationer i medlemsstaterne, idet ØSU's regelmæssige og veletablerede forbindelser med disse organisationer udgør en direkte linje til borgerne.

Denne rolle, som ØSU efter undertegnelsen af Nice-traktaten kan henvise til med større eftertryk, skal anerkendes af de øvrige institutioner og udnyttes og understøttes under gennemførelsen af en fælles informations- og kommunikationsstrategi.

Desuden er det nødvendigt, at strategien indkredser de forskellige målgrupper i befolkningen, som informationen sigter mod, således at den kan tilpasses deres særlige behov. Her kan ØSU også spille en meget vigtig rolle.

2.2. Institutionernes ansvarlighed og integritet

ØSU — der er den EU-institution, som har de tætteste kontakter til det økonomiske og sociale felt — kan med sin særlige karakter også tilføre den interinstitutionelle tilgang en særlig merværdi.

ØSU agter at skabe sig en ny og stærk identitet ved at udnytte den synergi, som samarbejdet skaber: Det er vigtigt at finde en balance mellem det specielle og det supplementære i de budskaber, der formidles.

2.3. Den Interinstitutionelle Gruppe om Information (IGI) og det rådgivende organ om information og kommunikation

Den interinstitutionelle gruppe bør absolut have en bredere sammensætning, dels for yderligere at styrke den ekspertise og de forudsætninger for at nærme sig borgerne, som ØSU kan bidrage med, dels fordi det er usandsynligt, at de institutioner, der ikke er repræsenteret i IGI, uden videre vil forstå, anerkende

eller ligefrem støtte gruppens beslutninger, jf. meddelelsens formulering om, at »institutionerne noterer sig IGI's beslutninger og de anbefalinger, der fremsættes«.

ØSU bør således være repræsenteret i såvel denne gruppe som i det rådgivende organ om information og kommunikation, der foreslås i sidste afsnit i punkt I.1.2 på side 8.

2.4. Praktisk samarbejde — repræsentationer og eksterne kontorer

ØSU har ingen strukturer af denne type, men har udviklet en frugtbar løbende dialog med civilsamfundets organisationer i tredjelande, idet man i de seneste år har lagt særlig vægt på dialogen med ansøgerlandene (»institution building«).

Denne ØSU-indsats bør få større opmærksomhed og støtte fra såvel Kommissionens repræsentationer som Europa-Parlamentets eksterne kontorer. Kommissionen har planer om at ændre repræsentationernes og kontorerne mission statements, og i denne forbindelse bør de pålægges (og ikke blot opfordres til):

- at formidle ØSU's publikationer,
- at samarbejde aktivt om ØSU-arrangementer i de pågældende lande,
- at stille faciliteter til rådighed for ØSU-medlemmer og -tjenestemænd, der er udsendt for at forberede sådanne arrangementer,
- at udpege en kontaktperson med henblik på ØSU-aktiviteter.

2.5. Andre institutioner og organer

ØSU (og Regionsudvalget) skulle have været tildelt større opmærksomhed i meddelelsen. Det bemærkes, at den samarbejdsprotokol for ØSU og Kommissionen, der blev undertegnet den 24. september 2001, i meddelelsen omtales som en »fælles erklæring«.

Meddelelsen rejser spørgsmålet om klarlæggelsen af de enkelte institutioners rolle. Det er vigtigt, at de øvrige institutioner nøje præciserer ØSU's rolle, når de beskriver beslutningsprocessen. I kraft af sin uafhængighed og naturlige nærhed til borgerne og deres daglige liv kan ØSU bidrage til at skabe større nærhed mellem de europæiske borgere og EU's institutioner, hvilket jo er dét, Kommissionen ønsker.

2.6. Medlemsstaterne og de nationale organer: Parlamenterne og de økonomiske og sociale råd

ØSU bør deltage i fælles aktioner med medlemsstaternes regeringsorganer (side 12, fjerde afsnit). ØSU kunne sammen med de nationale og regionale økonomiske og sociale råd tage initiativ til sådanne aktioner inden for de eksisterende rammer for samarbejde og udveksling samt fungere som mellemlid i forhold til de nationale parlamenter.

2.7. Eksternaliseringsmuligheder

Idéen om at oprette et interinstitutionelt informationsagentur er interessant, idet et sådant agentur kan fungere som en fond af ressourcer og færdigheder og samtidig stå i nær kontakt med de forskellige institutioner for at holde sig ajour om deres særlige profil. Kommunikations- og informationsspørgsmålet bør i denne forbindelse angribes på en så uafhængig og ikke mindst professionel måde som muligt med den menneskelige tilgang — et klart sprog, klare budskaber, vilje til at lytte — som Europas borgere virkelig har savnet.

Eksternalisering gør det muligt at holde sig opdateret om markedssituationen og markedstendenser og undgå at udsende budskaber, der er for formalistiske og administrative. Dette kan bidrage til at sikre kreativitet og originalitet i udformningen af budskaber og præsentationen af institutionernes profil.

ØSU finder dette initiativ interessant og ser sig gerne inddraget i arbejdet med en eventuel oprettelse af et sådant agentur.

2.8. Opfølgning

Som svar på Kommissionens opfordring (sidste afsnit) bør ØSU fokusere på den rolle, som medlemmerne via de organisationer, de repræsenterer, kan spille i medlemsstaterne. Dette falder også i tråd med Kommissionens ønske om først og fremmest at rette indsatsen mod opinionsdannerne og medierne i de enkelte medlemsstater.

- Medlemmerne er ikke blot »multiplikatorer«, men fremskaffer oplysninger til såvel deres organisationer som de øvrige kontakter, de har på forskellige niveauer.
- Forbindelserne til de nationale og regionale økonomiske og sociale råd er yderst vigtige, eftersom disse også har en multiplikatoreffekt, der ikke bør glemmes. Generelt er det vigtigt ikke at lade sig paralisere af territorietænkning.

3. Bemærkninger til meddelelsens bilag

3.1. Prioriterede informationsaktiviteter (PRINCE)

I en periode (1996-97) deltog ØSU i disse informationsaktiviteter, hvor man sammen med medlemmer af Parlamentet navnlig beskæftigede sig med euroen. Hvis de prioriterede informationsaktiviteter under PRINCE videreføres, vil ØSU gerne inddrages igen.

3.2. Netværk og relæer

Info-Points Europe (139), informationscentre i landdistrikter (130) og Urban Forums (19): ØSU bør systematisk forsyne disse informationscentre med materiale.

Det er ikke nok at holde sig i kontakt med de største infocentre; det bør også sikres, at man når ud til relæer på lokalt og regionalt niveau, dvs. de netværk, der ikke er finansieret af Kommissionen (folkebiblioteker, lokale myndigheder, handelskamre etc.) såvel som European Documentation Centres (EDC), FIME (Fédération internationale des Maisons de l'Europe) og talergrupperne Team Europe og Groupeuro.

3.3. EUROPA-hjemmesiden

ØSU er repræsenteret i Interinstitutional Internet Editorial Committee og har stået som vært for flere møder.

ØSU står i direkte forbindelse med EUROPA (tovejsinformationsrelæer, opdatering af oplysninger og links).

Med udviklingen af anden generation af EUROPA, EUROPA II, og udtryk som »e-governance« og »e-Commission« kunne ØSU være med på noderne og indføre »e-høring«. ØSU — men også andre høringsorganer — kunne blive et uomgængeligt element på Internettet. I denne forbindelse udgør CESlink og AICESIS et godt grundlag, som bør ydes reel støtte.

3.4. Europe Direct

For at kunne behandle det voksende antal e-mails til ØSU's informationsadresse (info@esc.eu.int) er der behov for et tættere samarbejde med Europe Direct. Mange forespørgsler til Kommissionen sendes fejlagtigt til ØSU.

I øvrigt kræver det voksende antal e-mails en hurtig og hensigtsmæssig indsats, hvis man skal overholde »netiketten« vedrørende behandling af e-mail-forespørgsler: De tjenestegrene, der fremskaffer særlige oplysninger, skal påtage sig et ansvar, og der skal oprettes kontaktgrupper, der dækker alle områder og sprog, herunder visse central- og østeuropæiske sprog.

3.5. Besøg

ØSU har en fast gruppe af talere, herunder et antal medlemmer, og modtager hvert år ca. 8 000 besøgende, der informeres

behørigt om institutionens aktiviteter, ØSU's rolle i EU's beslutningsproces osv.

Det er vigtigt, at talere fra andre institutioner — klart og enkelt — fremfører et tilsvarende budskab, hvor der lægges vægt på samarbejde mellem institutionerne til gavn for en gennemsigtig, demokratisk og holdbar europæisk integration. Det forekommer nødvendigt af og til at informere disse talere om kernen i ØSU's arbejde. Har man et indføringskursus for talere?

Samarbejdet med Kommissionen og EUVP (EU's besøgsprogram) er under alle omstændigheder udmærket og bør styrkes yderligere.

Bruxelles, den 29. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Bæredygtig udvikling i Europa«

(2002/C 48/26)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 31. maj 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 11, stk. 4, 19, stk. 1, og 23, stk. 3 på eget initiativ at afgive udtalelse om En bæredygtig udvikling i Europa for en bedre verden.

Det forberedende arbejde henvises til Underudvalget »Bæredygtig udvikling i Europa«, som udpegede Ernest Erik Ehnmark til ordfører og Lutz Ribbe til medordfører. Underudvalget vedtog sin udtalelse den 30. oktober 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28. og 29. november 2001, mødet den 29. november 2001, enstemmigt følgende udtalelse:

1. Opfordring til Laeken-topmødet

net mål for EU. Med denne beslutning åbnede man op for en ny vision om Europas fremtid.

1.1. ØSU ser med tilfredshed på det belgiske formandskabs initiativ til at udarbejde en erklæring om EU's fremtid, som skal vedtages på Det Europæiske Råd i Laeken. Dette er en enestående mulighed for på et tidligt stadium i den forestående brede offentlige debat at fremlægge grundlæggende visioner om Europas fremtid.

1.2. Det Europæiske Råd i Göteborg traf den vidtrækkende beslutning, at bæredygtig udvikling skulle gøres til et overord-

1.3. Hensigterne med Laeken-erklæringen åbner en særlig mulighed for at skærpe visionen om bæredygtig udvikling som en afgørende opgave for EU. Nu er tiden inde til at klarlægge dette nye projekts udfordringer og muligheder for EU samt placere det centralt i debatten om fremtidens Europa. Bæredyg-

tig udvikling bør være blandt de centrale emner i debatten om det Europa, vi ønsker.

1.4. I sit arbejde i år har ØSU været særlig opmærksom på den globale betydning af bæredygtig udvikling og på konsekvenserne af beslutningerne på Göteborg-topmødet. I denne anden udtalelse om bæredygtig udvikling koncentrerer ØSU sig om, hvordan man kan videreføre denne vision, så den bliver lettere at gennemføre i praksis med bredere offentlig engagement.

1.5. Bæredygtig udvikling er en vision, der har det mål at skabe gode, bæredygtige levevilkår for alle borgere, ikke kun i form af økonomisk velstand, men også i social, kulturel og miljømæssig henseende. God livskvalitet beror ikke udelukkende på økonomiske ressourcer, men er et resultat af et samspil mellem mange faktorer over en længere periode.

1.6. Efter højtideligt at være blevet udråbt som en langsigtet overordnet EU-politik er bæredygtig udvikling nu en ny vision for Europa. Dette indebærer, at man anlægger et radikalt samlet syn på, hvordan politikken skal udformes til gavn for alle i en fælles fremtid, hvilket understreger behovet for koordinerede og samordnede politikker.

1.7. En sådan bæredygtig udvikling influerer på alle EU's og medlemsstaternes aktiviteter, hvilket baner vejen for større medindflydelse på EU og dens politikker.

1.8. Denne nye vision udfordrer EU til at vise, at det er i stand til at række ud til nye generationer og andre dele af verden. Et sådant udtryk for solidaritet og ansvarsfølelse kan imidlertid finde styrke i EU's grundlæggende fundament, dets vilje til at yde en fælles indsats, og således på en måde, som styrker alle parter, konfrontere og løse de konflikter, som et så ambitiøst og vidtgående mål uvægerligt vil skabe.

1.9. Bæredygtig udvikling er centreret om tre vigtige politikker, nemlig økonomisk politik, socialpolitik og miljøpolitik med den klare hensigt at kombinere målsætninger og foranstaltninger inden for alle tre områder med det overordnede mål at skabe et bæredygtigt samfund. Miljøpolitikken prioriteres således på lige fod med den økonomiske politik og socialpolitikken. Disse tre politikområder påvirker hinanden, og skal gøre det i stor udstrækning. EU skal derfor som besluttet på topmødet i Göteborg tage tæten og sende et klart budskab til EU's borgere og i sidste ende til hele verden.

1.10. *Politikken i praksis*

1.10.1. Bæredygtig udvikling er en radikal tilgang til det Europa, vi ønsker, med væsentlige ændringer i folks liv og adfærd til følge. Ingen anden politisk vision vil i den grad influere på dagliglivet. Udfordringerne for samfundet, økonomien og erhvervslivet vil være enorme.

1.10.2. Eftersom bæredygtig udvikling sætter solidaritet i centrum, giver denne nye vision for Europa en sjælden mulighed for via hårdt, praktisk arbejde at afprøve gode styreformer. Skal man klare den formidable opgave at skabe en fremtid, hvor politikker og foranstaltninger udformes med det sigte at imødekomme borgernes langsigtede prioriteringer, er politisk lederskab væsentlig, og spørgsmål om styreformer skal derfor indtage en fremtrædende plads.

1.11. Trods den bæredygtige udviklings langsigtede karakter og perspektiver, skal der fastlægges realistiske og konkrete gennemførlige mål. Det kræver konkrete projekter fra EU's og medlemsstaternes side, hvis man skal opnå bæredygtig udvikling. Dette er væsentligt, såvel psykologisk som politisk, da borgerne kan konstatere, at der tages hensyn til deres betænkeligheder i dagligdagen.

1.12. Den nye vision viser behovet for mere permanente bæredygtige initiativer. Bæredygtig udvikling er en lang proces, som baserer sig på, at momentum fastholdes inden for alle områder. ØSU fremhæver videndimensionen af bæredygtig udvikling, som skal underbygges af investeringer i uddannelse, livslang læring og forskning.

1.13. Politikker for bæredygtig udvikling skal formes nedenfra og op med bred offentlig støtte. De forventede nationale planer for bæredygtig udvikling giver en enestående mulighed for nye dialogformer ved f.eks. at inddrage borgerne aktivt i udformningen af EU's politik på dette område, kombineret med velfungerende informations- og høringsprocedurer. Det er væsentligt, at man klarlægger, hvilken rolle og funktion de nationale planer skal indtage, især i forhold til EU-strategien.

1.14. Der tilfalder arbejdsmarkedets parter en væsentlig rolle; de skal både støtte og overvåge høringsprocessen. Er arbejdsmarkedets parter og andre ikke-statslige organisationer ikke aktivt engageret, vil lanceringen af bæredygtig udvikling som EU's fremtidsstrategi ikke lykkes.

1.15. Når det drejer sig om at overvåge og støtte høringsprocesserne, befinder ØSU's sig i en enestående situation. ØSU repræsenterer i allerbredeste forstand det organiserede civilsamfund og har til hensigt at indgå aktivt i høringsprocessen.

1.16. Bæredygtig udvikling er en stor udfordring for ansøgerlandene. EU bør straks fra starten indlede en dialog med dem for at sikre sig, at de hurtigst muligt engagerer sig i de fælles målsætninger og foranstaltninger. Selve den kendsgerning, at der findes denne nye vision for EU, kan give en ny impuls til reformarbejdet i disse lande og virke motiverende, når der skal skabes offentlig støtte til deltagelsen i formuleringen af EU's politikker.

1.17. Bæredygtig udvikling er en udfordring for EU-institutionerne, især behovet for større koordinering og bedre samordning af de politiske foranstaltninger. Alle institutioner skal leve op til de nye krav. Det mest presserende er, at bæredygtig udvikling i højere grad integreres i formuleringen og gennemførelsen af politikkene. Dette er væsentligt, men ØSU understreger især vigtigheden af bedre politisk samordning inden for Kommissionen. ØSU foreslår, at der oprettes et særligt organ i Generalsekretariatet eller blandt kommissionsformandens stab.

1.18. EU bør bringe spørgsmålet videre på Det Europæiske Råd i Barcelona i marts 2002 med klare oplæg til konkrete foranstaltninger inden for klimabeskyttelse, energiproduktion og langsigtede løsninger for transportsektoren. Der skal tages nye skridt til at genskabe folks tillid til fødevarer.

1.19. ØSU anser det for væsentligt, at man på Barcelonatopmødet fastlægger nye målsætninger for såvel den sociale som den økonomiske dimension af bæredygtig udvikling. Fremtidige sundhedsrisici på arbejdspladsen skal tackles ud fra deres sociale, økonomiske og miljømæssige sammenhæng. Bedre arbejds kvalitet er et centralt aspekt af strategiens sociale del. Et andet er den offentlige sundhed, ikke mindst på baggrund af befolkningens forventede aldring. En multidisciplinær tilgang er vanskelig, men nødvendig.

1.20. ØSU foreslår en informationskampagne i hele EU om de centrale spørgsmål i en bæredygtig udvikling, og den skal vær rettet mod skoler og universiteter, arbejdspladser og biblioteker, ngo'ere og arbejdsmarkedets parter.

1.21. Det er væsentligt, at befolkningen høres og inddrages i en debat om hovedspørgsmålene. ØSU foreslår en forlænget høringsperiode i 2002 efter Det Europæiske Råd i Barcelona.

2. Baggrund

2.1. På plenarforsamlingen i maj 2001 vedtog ØSU enstemmigt en initiativudtalelse om Forberedelsen af en EU-strategi for bæredygtig udvikling. Det centrale i ØSU's henstilling til Det Europæiske Råd i Göteborg var, at der var for kort tid til de nødvendige politiske overvejelser og sikring af offentlighedens støtte og forståelse for konkrete foranstaltninger. Mere forberedelsestid var nødvendig for at give Rådet og regeringerne et tilfredsstillende grundlag for de nødvendige drøftelser.

2.2. ØSU understregede, at det havde til hensigt at deltage aktivt i arbejdet både med at forberede og gennemføre strategien.

2.3. ØSU udtrykte tilfredshed med Kommissionens forslag om, at ØSU skal medvirke til tilrettelæggelsen af Kommissionens interressentforum for bæredygtig udvikling, der afholdes hvert andet år.

2.4. ØSU nævnte endvidere, at det er rede til at mobilisere sine medlemmer for at forbedre kommunikationen med græsrodsniveau og udvikle en overvågningsrolle med henblik på en kvalitetsvurdering af gennemførelsen af strategien for bæredygtig udvikling.

3. Det Europæiske Råd i Göteborg

3.1. Det Europæiske Råd besluttede i juni at følge en politisk kurs, som løber nogenlunde parallelt med ØSU's forslag, og som kan betragtes som et resultat af konvergerende politiske overvejelser.

3.2. Rådets afgørelser kan opsummeres i fire punkter:

- Bekræftelse af behovet for, at de økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger af alle politikker skal undersøges på en samordnet måde og tages i betragtning, når der træffes beslutninger;
- Anvendelse af en bottom-up strategi baseret på nationale strategier for bæredygtig udvikling, som EU's medlemsstater selv udarbejder;
- Vigtigheden af en omfattende høring af de berørte aktører og opfordring til medlemsstaterne om at etablere egnede høringsprocedurer;

- Udvalgelse af en række målsætninger og foranstaltninger som generelle retningslinjer for den kommende politiske udvikling på fire prioriterede områder: klimaændringer, transport, folkesundhed og naturressourcer.

3.3. Rådet understregede ligeledes, at det vil evaluere fremskridtene på to møder i løbet af det kommende år:

- På Laeken-topmødet vil Rådet se nærmere på Kommissionens forslag til instrumenter, hvormed man kan underkaste alle vigtige politiske forslag en bæredygtighedsvurdering. Der tages hensyn til deres potentielle økonomiske, sociale og miljømæssige følger.
- På forårsmødet i marts 2002 vil Rådet i et bredere perspektiv gøre status over udviklingen og gennemførelsen af strategien.

3.4. Rådet understregede, at bæredygtig udvikling har potentiale til at udløse en ny bølge af teknologisk innovation og investeringer og vil dermed skabe vækst og beskæftigelse. Det Europæiske Råd opfordrede erhvervslivet til at deltage i udviklingen af nye miljøvenlige teknologier og i højere grad anvende den i sektorer som for eksempel energi og transport.

4. Det Europæiske Råd i Göteborg set i perspektiv

4.1. I betragtning af omstændighederne kan man kun sige, at resultaterne af Det Europæiske Råd i Göteborg svarede til forventningerne. Rådet lancerede en langsigtet indsats for bæredygtig udvikling og hermed blev bæredygtighed gjort til en hovedmålsætning i EU-samarbejdet. Det understregede med rette, at bæredygtig udvikling kræver borgernes opbakning, og at der skal skabes rimelige høringsmekanismer. Sluttelig fastlagde Rådet en række prioriterede aktioner og oplæg til fremtidige tiltag.

4.2. Kravet om en samordnet politik til underbygning af bæredygtig udvikling er således blevet tydeligt formuleret.

4.3. Såvel Kommissionen som Rådet erkender, at en bæredygtig udvikling i Europa kun er mulig efter indgående høring af alle dele af civilsamfundet. Dette forudsætter en intensiv høring og et vidtgående samarbejde med en lang række berørte grupper.

4.3.1. Manglende tid betød, at det ikke lykkedes på topmødet i Göteborg at vedtage en række konkrete foranstaltninger til gennemførelse af de fastlagte målsætninger. Det er derfor så meget desto vigtigere, at Kommissionens sammenfattende

rapport som optakt til Det Europæiske Råd i Barcelona følges op af en række konkrete og realistiske foranstaltninger. Dette er afgørende for at bevare bred offentlig opbakning.

4.3.2. Som et relevant eksempel kan nævnes, at man i høringspapiret fra marts 2001 taler om, at man på langt sigt skal reducere CO₂-mængden med 70 %. ØSU hilser dette velkommen, men konstaterer, at der ikke fastlægges en »strategi«, der viser, hvordan denne reduktion skal opnås i praksis.

4.3.3. En reduktion af CO₂-mængden på 70 % vil givetvis kræve enorme forandringer i vores måde at indrette vores økonomi, ja vores daglige liv på. Ifølge EU's miljøagentur vil det allerede være vanskeligt for EU at overholde Koyotomålene. Hvilke strategier vil det så kræve for at nå meget mere vidtgående langsigtede mål?

4.3.4. Nogle mener, at en aktiv klimabeskyttelsespolitik virker bremsende på den økonomiske konkurrenceevne. Men en mere effektiv energi- og ressourceudnyttelse er ikke kun rigtig ud fra et økologisk, men også økonomisk synspunkt: mindre energiforbrug er ikke kun ensbetydende med færre drivhusgasser, men også lavere energiomkostninger for erhvervslivet. Med anvendelsen af innovativ og effektiv teknologi slår man således to fluer med et smæk.

4.3.5. Det er disse modstridende synspunkter og uheldige mangel på konsekvens mellem mål og midler, som forklarer, at det er så vanskeligt at gøre det troværdigt at prioritere bæredygtig udvikling og opnå støtte hertil hos brede grupper af samfundet.

4.4. Det Europæiske Råd i Göteborg gjorde det klart, at der skulle fastlægges institutionelle metoder til at sikre denne samordning af politikken. Dette forudsætter nye foranstaltninger inden for EU-institutionerne med henblik på koordinering på tværs af grænser og mellem sektorer. Det Europæiske Råd i Göteborg opfordrede Rådet (almindelige anliggender) til at koordinere den horisontale forberedelse af strategien for bæredygtig udvikling.

4.5. Et væsentligt element i beslutningerne i Göteborg var, at nationale handlingsplaner fra foråret 2002 skal underbygge EU's bestræbelser på at skabe bæredygtig udvikling. Dette minder om arbejdsmetoderne i strukturfondene og indebærer, at alle aspekter, der prioriteres af Rådet, skal afspejle sig i planer, der er genstand for overvejelse på nationalt plan. Dette er med andre ord en måde at skabe en samordnet bæredygtig politik nedefra og op og ikke omvendt.

4.6. Sluttelig blev det i Göteborg understreget, at formuleringen af bæredygtighedsstrategien reelt begynder nu, for når det kommer til stykket, er tidshorisonten jo 20-25 år. Man kan ikke forvente, at nogle få måneders offentlig debat og nogle politiske topmøder kan resultere i en komplet bæredygtighedsstrategi.

5. En sammenhængende bæredygtig udvikling

5.1. Strategien for bæredygtig udvikling supplerer EU's politiske forpligtelse til økonomisk og social fornyelse og tilføjer miljøet som en tredje søjle (eller dimension) til Lissabonstrategien.

5.2. ØSU understregede i sin tidligere udtalelse, hvor væsentligt det er med en konsekvent koordinering af foranstaltningerne under disse tre søjler. Målsætningerne skal derfor tage højde for de beskæftigelsesmæssige og sociale konsekvenser. På samme måde er bæredygtige offentlige finanser en forudsætning for en troværdig bæredygtig strategi inden for socialforsorg og social integration/udstødelse.

5.3. ØSU anerkender vanskelighederne ved at skabe en tilfredsstillende politisk overensstemmelse mellem de tre søjler. Det er ikke altid klart, hvordan samspillet mellem de tre søjler er, om de modarbejder eller supplerer hinanden. Valget af evalueringsindikatorer er selvsagt afgørende. Problemet er, at indikatorer — hvilket den seneste OECD-analyse viser — ofte kun refererer til enten den økonomiske, sociale eller miljømæssige søjle. Indikatorer, der gør det muligt at måle og analysere sammenhænge og konsekvenser på tværs af alle tre søjler, er en helt anden sag.

5.4. Den generelle analyse og henstillingerne i de overordnede økonomiske retningslinjer er et eksempel på delvis integrering af bæredygtighed. I Kommissionens forslag til økonomiske retningslinjer — senere vedtaget af Rådet og Parlamentet med mindre ændringer — understreges behovet for bæredygtige offentlige finanser og til allersidst henvises der til beslutningen på Det Europæiske Råd i Stockholm om også at medtage bæredygtig udvikling i Lissabonstrategien.

5.5. Behovet for bæredygtig økonomisk vækst, høj beskæftigelse, velfunderede pensionssystemer, en effektiv politik til modarbejdelse af social udstødelse, nye investeringer i forskning og udvikling, nye foranstaltninger til sikring af en bæredygtig miljøpolitik er alle sammen faktorer, som skal danne udgangspunkt for formuleringen af brede økonomiske retningslinjer.

5.6. Den sociale søjle er klart en udfordring med mange facetter. I henhold til den sociale handlingsplan skal der tages effektive skridt til at mindske social udstødelse og opnå mere integration. EU's beskæftigelsespolitik, som Det Europæiske Råd i Luxembourg i 1997 tog initiativet til, er en anden central del af den sociale søjle. Uddannelse samt livslang læring er andre dele tillige med arbejdskvalitet, som blev tilføjet på Stockholm-topmødet i 2001.

5.7. Det er dog værd at notere sig, at Kommissionen i forslaget til beskæftigelsespolitiske retningslinjer for 2002 kun en passant nævner beslutningerne om bæredygtig udvikling. I forslaget hedder det blandt andet, at man på topmødet opfordrede til, at de nationale handlingsplaner for bæredygtig udvikling også skulle søge at fremme beskæftigelsen på miljøområdet. I de egentlige forslag til retningslinjer omtaler man kun flygtigt bæredygtig udvikling.

5.8. Den sociale søjle omfatter også et langsigtet tema, nemlig den europæiske sociale model, hvis betydning er voksende både på grund af udvidelsen og EU's øgede internationale forpligtelser. Den europæiske sociale model omtales ofte uden yderligere analyse eller forklaring, men at den findes, er helt klart. Det er f.eks. generelt accepteret, at modellen indbefatter aspekter som solidaritet og social sikkerhed i kombination med en konkurrencedygtig industri og økonomisk vækst.

5.9. Arbejdsmarkedets parter må tage et særligt ansvar for at uddybe analysen og ajourføre den europæiske sociale model.

5.10. En anden central dimension i strategien for bæredygtig udvikling er efter ØSU's opfattelse samhørighed i bredeste forstand. Mulighederne for at opretholde og uddybe samhørigheden vil være altafgørende for EU's fremtid. Dette er mest indlysende i forbindelse med udvidelsen. Samhørighed opnås dog ikke kun via økonomisk, social og miljømæssig udvikling. Det kræver også en kulturel dimension bestående af fælles værdier, kulturel forståelse og gensidig respekt for kulturel forskellighed.

5.11. Den kulturelle dimension af bæredygtighedsstrategien kræver en dybere analyse. Kulturel pluralisme og mangfoldighed er kernen i EU's vision. Bæredygtighedsstrategien bør tage højde for dette og bør indbefatte foranstaltninger, der underbygger det nye begreb bæredygtig kulturel forskellighed og mangfoldighed.

5.12. Ifølge ØSU skal denne dimension af bæredygtighedsstrategien tillægges langt større betydning. Hævdvundne europæiske kulturelle værdier i form af vaner og adfærdsmønstre spiller direkte eller indirekte en central rolle i forbindelse med den måde samhørighedsmodeller udvikles. Anerkendelse og accept af fælles kulturelle traditioner og holdninger er med til at cementere den gensidige forståelse og respekt. En kulturel dimension i forbindelse med bæredygtig udvikling kan være med til at bevare og støtte kulturel pluralisme.

5.13. Solidaritet mellem generationerne er kernen i enhver definition af bæredygtig udvikling. Høringsprocesser og andre bestræbelser på at formulere denne strategi skal derfor tiltrække og aktivt involvere alle aldersgrupper. Det ville være særlig værdifuldt at inddrage unge (dvs. under 25 år) og de noget ældre (dvs. 55 og derover).

6. Strategien for bæredygtig udvikling — en presserende start på en lang proces

6.1. Debatten om Kommissionens forslag om en strategi for bæredygtig udvikling afslørede to forskellige indfaldsvinkler: enten et mere visionært syn på behovet for at bekæmpe ubæredygtige tendenser eller en mere praktisk indfaldsvinkel med konkrete foranstaltninger hovedsagelig inden for miljøet. Denne sidste tilgang blev ofte begrundet med henvisninger til de mange år, der er gået, siden Rio-konferencen vedtog bæredygtig udvikling som et overordnet mål.

6.2. Trods udfordringerne i forbindelse med gennemførelsen af topmødets beslutninger, er debatten efter Göteborg-topmødet taget kraftigt af. I skyggen af de internationale begivenheder afventer arbejdsmarkedets parter og det organiserede civilsamfund som helhed initiativer fra EU-institutionerne om gennemførelsen af Göteborg-beslutningerne og videreudviklingen af strategien.

6.3. Dette kan være en farlig svækkelse af presset fra brede grupper i samfundet for initiativer til at påbegynde skabelsen af et mere bæredygtigt samfund. ØSU påpegede i den tidligere udtalelse om strategien, at det hastede med at indlede processen og give den konkret indhold. Det er ikke mindre presserende et halvt år efter Göteborg-topmødet.

6.4. Samtidig skal det understreges, at strategien for bæredygtig udvikling skal udvikles gradvist over en lang periode i

overensstemmelse med, hvad befolkningen og regeringerne kan klare. Bæredygtighedsstrategien er ikke noget big-bang fænomen. Selv de bedste hensigter kan strandе på for høje ambitioner.

6.5. ØSU anser det for væsentligt at understrege, hvor vigtigt det er, at strategien for bæredygtig udvikling gennemføres trinvist. Det Europæiske Råd anlagde samme indfaldsvinkel med beslutningen om, at der skulle være en årlig opfølgning på Lissabon-strategien.

7. Klargøring af vigtige miljøspørgsmål

7.1. Alene miljødelen af bæredygtighedsstrategien indeholder en række afgørende spørgsmål med vidtrækkende konsekvenser for den måde, borgerne lever deres liv og samfundet fungerer på. Følgende eksempler er i denne forbindelse relevante:

7.2. Rådet og Kommissionen har ofte påpeget, at en bæredygtig udvikling vil skabe nye teknikker og dermed åbne nye markeder og bane vejen for en ny økonomi. Inden for energieffektivitet og energibesparelse har Kommissionen fremlagt en række forslag, og ØSU har kommenteret dem. Men det generelle indtryk på dette felt er dog, at der er store uudnyttede muligheder for at gøre mere og for at inddrage borgerne mere.

7.2.1. Bæredygtig produktion og anden form for økonomisk aktivitet er allerede i sig selv vanskeligere og kræver en mere intelligent tilgang end den kortsigtede »udbytning« eller overudnyttelse af ressourcer. Dertil kommer, at bæredygtige virksomheder på grund af de generelle rammevilkår stadig ofte er uøkonomiske.

7.2.2. Vi ved, at vi på vor planet lever i et lukket system, og at der findes mange lokale og regionale lukkede stabile systemer. Men vi ødelægger i stadig større grad hidtil stabile kredsløb og udnytter den hidtil ikke-eksisterende mulighed for at overudnytte de naturlige ressourcer i stor stil.

7.2.3. Det er trist, men sandt, at det har været lettere at opnå økonomisk vinding ved at »udnytte« let tilgængelige produktionsfaktorer som naturressourcer og menneskelig arbejdskraft. Produktion efter højere normer end loven foreskriver fører ikke automatisk til større økonomisk gevinst.

7.2.4. At dette er tilfældet er ikke en kritik af de økonomisk og politisk ansvarlige i dag, men snarere en tung historisk arv. At give virksomhederne incitament til at integrere flere oplysninger i deres drifts- og årsrapporter, som ikke blot viser de økonomiske resultater, men også den sociale og miljømæssige dimension er i sidste ende en samfundsopgave.

7.2.5. Dette viser tydeligt de iboende langsigtede udfordringer i en strategi for bæredygtig udvikling og behovet for en vedholdende offentlig debat om dens mål. De leder også op til den konklusion, at dagens økonomiske modeller er dårligt afpasset efter strategien for bæredygtig udvikling.

7.3. Eksemplet illustrerer endvidere, at der er behov for politisk lederskab, hvis strategien for bæredygtig udvikling skal blive virkelighed og ikke blot en erklæring. Regeringer og politiske partier skal arbejde aktivt for at få offentlighedens støtte.

8. Et samfund med bæredygtig udvikling — et vidensamfund

8.1. I en tidligere udtalelse argumenterede ØSU, at et samfund med ambitioner om bæredygtig udvikling må være et videnintensivt samfund. På Det europæiske Råds møde i Göteborg blev det understreget, at bæredygtig udvikling har potentiale til at udløse en ny bølge af teknologisk innovation og investeringer.

8.2. Det er blevet besluttet, at strategien for bæredygtig udvikling er en del af den overordnede Lissabon-strategi om at gøre EU til verdens mest konkurrencedygtige region. Den bæredygtige udviklings krav viser endnu tydeligere, at investeringer i forskning og uddannelse er yderst påkrævet, som fremført i Lissabon-strategien, mens løsninger til fremme af bæredygtig udvikling indebærer potentielle muligheder for at øge EU's konkurrenceevne.

8.3. Det er især vigtigt med samstemmende politikker og prioriteringer for EU's rammeprogram for forskning og udvikling på den ene side og strategien for bæredygtig udvikling på den anden. I sin forskningspolitisk bør EU tage tæten ved at sikre tilstrækkelige ressourcer til udvikling af nye løsninger for transport og energiproduktion for blot at nævne to eksempler. Uden tilstrækkelig EU-støtte vil de organer, der finansierer forskning på nationalt plan, have svært ved at følge med. Det er også vigtigt, at der kan ydes EU-støtte til netværk af universiteter og institutter, som samarbejder om projekter med relevans for strategien for bæredygtig udvikling.

8.4. Kundskabsfaktoren vil også få indvirkning på uddannelsessystemerne. Der vil blive efterspørgsel efter ingeniører og teknikere, som har uddannelse i at anvende bæredygtige løsninger. Ligeledes bliver der efterspørgsel efter agronomer og andre specialister inden for levnedsmiddel- og kvægavlssektoren. Behovet for tværvidenskabelig uddannelse vil blive øget.

8.5. Kundskabsfaktoren i strategien for bæredygtig udvikling vil få indflydelse på livslang læring og uddannelse på arbejdspladsen.

9. Samråd og dialog

9.1. Det er tidligere blevet slået fast, at offentlig støtte til EU's politikker kræver rimelige processer for samråd og dialog. Problemet er, hvordan dette skal opnås. Ofte anses de behandlede spørgsmål som tekniske og uden interesse på græsrodsniveau. På EU-topmødet i Göteborg blev bæredygtig udvikling fremhævet som et område, hvor samråd og dialog er særlig vigtig.

9.2. To samrådsprocesser for yderligere behandling af strategien for bæredygtig udvikling behandles her nærmere. Den ene indebærer, at medlemsstaterne skal udarbejde planer for bæredygtig udvikling, og at de berørte aktører inddrages i dette arbejde via samråd. Den anden er Kommissionens forslag om i samarbejde med ØSU at afholde et forum for de berørte aktører hvert andet år.

9.2.1. Hvordan samrådene skal foregå på nationalt plan er et spørgsmål, medlemsstaterne og de berørte aktørers organisationer afgør. Der findes dog visse berøringspunkter med de udfoldede bestræbelser på EU-plan.

9.3. Det første forum for de berørte aktører er planlagt til efteråret 2002.

9.3.1. Resultatet af forumet vil i høj grad afhænge af, hvordan det forberedes. De berørte aktørers organisationer bør involveres på et tidligt stadium.

9.3.2. ØSU foreslår, at der forud for forumet bliver en længere periode med samråd og dialog på nationalt, regionalt og lokalt plan. Dette ville give EU en sjælden mulighed for dialog, ikke bare med de berørte aktørers organisationer, men også med borgerne selv, f.eks. i forbindelse med aktiviteter på skoler og arrangementer afholdt af frivillige organisationer.

9.3.3. Sigtet med samrådsperioden ville være at øge bevidstheden om uholdbare udviklingstendenser og behovet for at gøre noget samtidig med, at der skabes en kommunikationskanal mellem borgerne og EU. At fange en bred offentlighedens interesse er en opgave som kræver opfindsomhed. I dette tilfælde ville det være godt at formulere et eller to hovedtemaer, som klart viser emnerne og udfordringerne.

9.3.4. Offentlighedens bevidsthed om nødvendigheden af bæredygtig udvikling kunne uden tvivl være større end den er. ØSU foreslår, at Kommissionen i samarbejde med det organiserede civilsamfund iværksætter en særlig informationskampagne for at udbrede kendskabet til og forståelse af, hvad bæredygtig udvikling rent konkret indebærer.

10. Institutionelle mekanismer for politisk samordning

10.1. Problemerne i forbindelse med politisk samordning inden for bæredygtig udvikling er en del af et mere alment problem inden for EU-institutionerne og andet steds. I hvidbogen om nye styreformer tager Kommissionen dette almene problem op. På Det Europæiske Råds møde i Göteborg blev det bl.a. understreget, at bæredygtig udvikling kræver, at den økonomiske politik, socialpolitikken og miljøpolitikken fastlægges på en sådan måde, at de gensidigt styrker hinanden.

10.2. ØSU hilser disse signaler fra Det Europæiske Råd velkomne og er enig i, at bæredygtig udvikling er et område, hvor det er klart, at forskellige sektorer skal samordnes på en gensidigt forstærkende måde.

10.3. ØSU understreger, at det er yderst vigtigt, at den politiske samordning inden for Kommissionen er god. ØSU foreslår derfor, at der i Kommissionen udpeges en særlig koordinator for bæredygtighedsstrategien, enten i Generalsekretariatet eller blandt Kommissionsformandens stab.

10.4. ØSU ser gerne, at der inden for Europa-Parlamentet etableres en koordineringsgruppe for at sikre en vis overensstemmelse mellem de forskellige emner og rapporter.

10.5. ØSU har selv nedsat et underudvalg for spørgsmål vedrørende bæredygtig udvikling og vil senere overveje fremtidige institutionelle bestemmelser på området.

10.6. På Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001 bør man overveje mere vidtrækkende strategier for at opnå en bedre politisk samordning. Kommissionen har påpeget, at der på nuværende tidspunkt er en mangfoldighed af sideløbende strategier og politiske programmer, som kun samordnes i yderst begrænset omfang eller slet ikke.

11. Indikatorer med henblik på opfølgningen

11.1. Kommissionen præsenterede i slutningen af oktober sine indikatorer for bæredygtig udvikling. Der tilføjes ofte nye indikatorer og otte er blevet strøget. Den samlede liste over indikatorer for Lissabon-strategien nu også for bæredygtig udvikling er således fortsat kort.

11.2. ØSU understreger, at data og indikatorer skal fastlægges på en sådan måde, at alle kan acceptere dem, og således at debatten om den rette fremgangsmåde kan baseres på fornuftige facts og ikke ideologiske standpunkter. Indikatorerne bør tegne et bredt billede af alle relevante aspekter af bæredygtig udvikling og ikke kun være kortsigtet og ufuldstændige.

11.3. ØSU vil kommentere indikatorerne yderligere på et senere tidspunkt.

12. Målttede prioriteringer fra Göteborg topmødet

12.1. På Det Europæiske Råds møde i Göteborg udvalgte man et begrænset antal prioriteringer og foranstaltninger, som skulle tjene som generelle retningslinier for udviklingen i den fremtidige politik på fire prioriterede områder. ØSU vil kommentere disse mere indgående i fremtidige udtalelser.

12.2. Bekæmpelse af klimaændringer: Rådet bekræfter sit tilsagn om at opfylde Kyoto-målene, at nå de vejledende mål for elektricitet, der produceres ved hjælp af vedvarende energikilder og opfordrer Den Europæiske Investeringsbank til at samarbejde med Kommissionen om spørgsmål vedrørende klimaændring.

12.2.1. ØSU har for nylig afgivet en udtalelse om Kommissionens grønbog om energipolitik⁽¹⁾. ØSU understreger, at øget produktion af elektricitet ved hjælp af vedvarende energikilder vil kræve betydelige investeringer i infrastruktur og teknologisk udvikling. I direktivet om vedvarende energikilder fastsættes et ambitiøst mål for elektricitet produceret ved hjælp af vedvarende energikilder for år 2010. At nå dette mål og endog mere vidtgående mål er en stor udfordring.

⁽¹⁾ ØSU's udtalelser om »Grønbog — på vej mod en europæisk strategiforsyningsikkerhed« (KOM(2001) 769 endelig) EFT C 221, 7.8.2001.

12.2.2. ØSU mener, at man bør tillægge netværk mellem universiteter særlig betydning for at skabe forskning i midler og metoder til at gøre vedvarende energikilder mere effektive. Sådanne netværk bør bevilges støtte inden for rammerne af F- & U-programmerne.

12.2.3. ØSU ser frem til, at Kommissionen fremkommer med nye initiativer til, hvordan EU kan opnå de lovede nedskæringer i emissioner af drivhusgasser, som dets underskrivelse af Kyoto-aftalen kræver.

12.3. Sikring af bæredygtig transport: På Det Europæiske Råd i Göteborg, hvor man understregede behovet for at omlægge transporten fra vejtransport til jernbanetransport, transport ad vandveje og offentlig persontransport, opfordredes Europa-Parlamentet og Rådet til senest i 2003 at vedtage reviderede retningslinjer for transeuropæiske transportnet, og det noteredes, at Kommissionen senest i 2004 vil foreslå rammebestemmelser for at sikre, at priserne for de forskellige transportformer i højere grad afspejler omkostningerne for samfundet.

12.3.1. Der er en klar sammenhæng mellem transport, fysisk planlæg og nye energisparende køretøjer. De bærende kræfter for forandringer findes dog på lokalt og regionalt plan. Derfor er det nødvendigt med samrådsinstanser på lokalt plan.

12.4. Trusler mod folkesundheden: Som reaktion på borgernes bekymringer med hensyn til fødevarer sikkerhed og -kvalitet prioriterede Det Europæiske Råd vedtagelsen af kemikaliepolitikken, den påtænkte handlingsplan i forbindelse med udbrud af smitsomme sygdomme, den endelige vedtagelse og oprettelse af Den Europæiske Fødevaremyndighed og forordningen om fødevarer samt sluttelig oprettelsen af et europæisk net til overvågning og til tidlig varsling i forbindelse med sundhedsproblemer.

12.4.1. Dette er et område, hvor EU meget tydeligt kan vise sin kapacitet, når det gælder om at reagere på borgernes bekymringerne, men også et område, hvor ansvarsfordelingen mellem EU og det nationale niveau kan være et ømtåleligt spørgsmål. På baggrund af de seneste tilfælde af smitsomme sygdomme blandt kvæg er offentligheden sandsynligvis mere interesseret i, hvad der gøres, end hvem der gør det.

12.4.2. Der bør gives høj prioritet til oprettelsen af et europæisk net til overvågning og tidlig varsling i forbindelse med sundhedsspørgsmål. ØSU ser gerne, at Kommissionen snarest fremlægger et initiativ på dette område.

12.5. En mere ansvarlig forvaltning af naturressourcerne: Det Europæiske Råd understregede, at gode økonomiske resultater skal ledsages af bæredygtig anvendelse af naturressourcerne, og man blev enige om målsætninger for en ændring

af den fælles landbrugspolitik, de nærmere retningslinier for en revision af den fælles fiskeripolitik, gennemførelsen af EU's integrerede produktspolitik og det mål at standse forringelsen af biodiversiteten senest i 2010.

12.5.1. ØSU vil fremsætte en udtalelse om den fælles landbrugspolitik fremtid i foråret 2002.

13. Vejen frem og nye udfordringer

13.1. På Rådets møde i Barcelona i marts 2002 vil man for første gang følge op på Göteborg-topmødets behandling af spørgsmålene i forbindelse med strategien for en bæredygtig udvikling. Kommissionen vil i denne forbindelse udarbejde en sammenfattende rapport, som skal foreligge inden udgangen af januar 2002.

13.2. Ud over de prioriterede emner, som man blev enig om på Det Europæiske Råd i Göteborg, forslår ØSU, at følgende behandles i den sammenfattende rapport for 2002:

13.2.1. Arbejdskvalitet: Den sociale søjle i bæredygtighedsstrategien har især været rettet mod social udstødelse og social integration samt beskæftigelsespolitikken. ØSU foreslår, at spørgsmålet om langsigtet kvalitet i arbejdet tilføjes.

13.2.2. På Det Europæiske Råd i Stockholm enedes man om, at tilvejebringelse af fuld beskæftigelse indebærer, at man ikke blot skal koncentrere sig om flere, men også bedre arbejdspladser. Der bør fastlægges fælles strategier for at opretholde og forbedre kvaliteten af arbejdet. Nye undersøgelser har vist, at arbejdslivet i dag medfører miljømæssige og især psykologiske problemer, som hænger sammen med et alt for højt stress- og arbejdsniveau. Inden for IKT-sektoren har man allerede længe kendt dette problem.

13.2.3. Videnskabelige netværk og universiteternes rolle: For at kunne imødegå visse af de udfordringer, som strategien for bæredygtig udvikling medfører, kræves der enten offentlige eller private investeringer i videnskab og teknik. Det Europæiske Råd har fremhævet behovet for en tilstrækkelig samordning mellem strategien for bæredygtig udvikling og det nye F&U-rammeprogram. ØSU foreslår, at man i den kommende sammenfattende rapport lægger særlig vægt på de eksisterende og planlagte videnskabelige netværk med tilknytning til strategien for bæredygtig udvikling.

13.2.4. Samarbejde med erhvervslivet: Det Europæiske Råd understregede behovet for, at erhvervslivet deltager aktivt i gennemførelsen af strategien for bæredygtig udvikling. ØSU betragter erhvervslivet som en samarbejdspartner, når man skal fremme sammenhængende bæredygtige politikker og foreslår, at dets rolle fremhæves i den sammenfattende rapport.

13.2.5. Brede Økonomiske Retningslinier: I overensstemmelse med Det Europæiske Råds beslutning er den økonomiske politik en integrerende del af strategien for bæredygtig udvikling. Næste række af brede økonomiske retningslinier bør indeholde en vurdering af samspillet mellem retningslinierne og de generelle målsætninger for strategien for bæredygtig udvikling. ØSU foreslår, at man i den sammenfattende rapport koncentrerer sig om samspillet mellem retningslinierne og strategien.

14. Udvidelsen og den globale dimension

14.1. Det vil tage flere år at udvikle og gennemføre strategien for bæredygtig udvikling. Det er derfor af afgørende betydning, at ansøgerlandene deltager aktivt i de fremtidige forhandlinger om EU's strategi for en bæredygtig udvikling.

14.2. Repræsentanter for ansøgerlandene kunne f.eks. deltage regelmæssigt i møder med det koordinerende organ inden for Europa-Kommissionen dvs. Generalsekretariatet. På denne måde får ansøgerlandene større mulighed for at søge at finde en løsning på de aktuelle problemer i hvert land i god tid før tiltrædelsen.

14.3. For sit eget vedkommende vil ØSU regelmæssigt indbyde repræsentanter for det organiserede civilsamfund i ansøgerlandene til debat om spørgsmål i forbindelse med bæredygtig udvikling.

14.4. Strategien for bæredygtig udvikling har en meget væsentlig global dimension, hvilket fremgik af Rio-konferencen om bæredygtig udvikling. På FN-konferencen om spørgsmål vedrørende bæredygtig udvikling, som afholdes i Johannesburg næste år, vil man vurdere begivenhederne siden Rio-konferencen og diskutere de spørgsmål, der ligger forude.

14.5. ØSU understreger, at EU har et dobbelt ansvar, når det gælder den globale dimension i den bæredygtige udvikling, både at foregå med et godt eksempel ved at vise, at foranstaltninger inden for rammerne af bæredygtighedsstrategien kan og skal gennemføres, og at give engageret støtte til bestræbelserne på at skabe en ny og forstærket international aftale. Denne sidste opgave er en af de vigtigste i de kommende år for EU. ØSU vil gøre sit yderste for at støtte dette.

15. ØSU's rolle inden for strategien for en bæredygtig udvikling

15.1. I sin tidligere udtalelse meddelte ØSU, at man havde til hensigt at bidrage til den fremtidige udvikling af strategien, at man var villig til hvert andet år i samarbejde med Kommissionen at organisere forummet for de berørte aktører og at udvikle en overvågningsfunktion på grundlag af rapporterne udarbejdet i medlemsstaterne og på EU-plan.

15.2. I denne udtalelse gør ØSU sig til talsmand for vidtgående samråd forud for det forum for de berørte aktører, der finder sted i efteråret 2002. ØSU vil deltage aktivt i forberedelsen og overvågningen af denne proces og selve forummet.

15.3. For at øge samordningen af politikken har ØSU etableret et tværfagligt underudvalg for bæredygtig udvikling. ØSU vil senere overveje passende permanente måder, hvorpå man kan sikre den nødvendige samordning af politikken. Aspektet »bæredygtig udvikling« skal integreres som reference-ramme i flere udtalelser i fremtiden.

15.4. Næste år vil ØSU mere indgående behandle nogle af nøgleområderne i strategien for bæredygtig udvikling og på den måde bidrage til at integrere aspektet »bæredygtig udvikling« i alle vigtige dele af EU's arbejdsprogram.

15.5. ØSU er den eneste EU-institution, der repræsenterer store dele af det organiserede civilsamfund. Dette gør det til et specielt organ, der kan yde et konstruktivt bidrag til den fremtidige udvikling og overvågning af strategien for bæredygtig udvikling.

Bruxelles, den 29. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om markedsadgang for havnetjenester

(2002/C 48/27)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. marts 2001 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 Daniel Retureau til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 29. november 2001, følgende udtalelse med 62 stemmer for, 8 imod og 10 hverken for eller imod:

1. Sammenfatning af Kommissionens dokument

1.1. Ifølge Kommissionen skal søtransporten og havneaktiviteterne udvikles, bl.a. fordi disse er alternativer til problemerne ved vejtransporten.

1.2. Kommissionen mener derfor, at følgende tre spørgsmål skal løses:

- søhavne må inkluderes i det transeuropæiske transportnet (TEN-T)
- reguleringen af adgangen til tjenesteydelser i havne må systematiseres
- der må sikres offentlig finansiering af søhavne og havneinfrastrukturer.

1.2.1. Søhavne og det transeuropæiske transportnet (TEN-T)

1.2.1.1. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (TEN-T)⁽¹⁾ udgør en overordnet ramme for oprettelsen af et integreret og multimodalt infrastrukturnet. I denne beslutning tilkendes søhavnene en betydningsfuld stilling i forbindelse med et sådant net, men man har endnu ikke kunnet nå frem til nogen aftale om udvælgelsen af havne, integrationen af havnene i nettet eller kriterierne for typen og omfanget af trafikken.

1.2.1.2. Kommissionen mener, at det vil være uhensigtsmæssigt fortsat at udelukke søhavnene fra det intermodale transportsystem og har foreslået, at der på baggrund af objektive kriterier udvælges 300 søhavne, der bl.a. skal figurere i oversigtsplanerne. Kommissionen har i den forbindelse forsøgt at forbedre definitionen af projekter af fælles interesse

forbundet med søhavne. Definitionen er baseret på følgende kriterier:

- søhavnene skal være åbne for alle kommercielle operatører;
- omfanget af trafikken: 3 mio. ton gods eller 500 000 internationale passagerer om året med bestemte undtagelser for de græske øer;
- strategisk betydning, som sikrer territorial kontinuitet mellem TEN-T's landforbindelser.

1.2.1.3. Institutionerne søger i øjeblikket at nå frem til en aftale om dette spørgsmål og lader ifølge Kommissionen til at nærme sig en løsning.

1.2.2. Markedsadgang for havnetjenester

1.2.2.1. Alle medlemsstater er gået ind for princippet om gradvist at åbne denne markedssektor for konkurrence, selv om markedsåbningen er forskellig mellem medlemsstater og endda mellem havne i samme medlemsstat, og dette er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser om konkurrence, fri bevægelighed og fri udveksling af tjenesteydelser.

1.2.2.2. Der kan dog ikke ses bort fra en række havnespecifikke faktorer. Havne kan måske kun tilbyde begrænset plads. De spiller ligeledes en veldefineret rolle i Fællesskabets toldprocedurer. Havne har et specifikt ansvar inden for sikkerhed både til lands og til vands samt inden for miljøbeskyttelse. Disse elementer kan udgøre legitime grunde til restriktioner for markedsadgang, hvad angår levering af bestemte havnetjenesteydelser. Alle restriktioner bør dog være behørigt begrundet. Endvidere kræver de store forskelle mellem Fællesskabets havne en differentieret fremgangsmåde. Da der ikke er to havne, der er ens, er det med rette blevet påpeget, at en række beslutninger for markedsadgang til havnetjenesteydelser må tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i de enkelte havne.

⁽¹⁾ EFT L 228 af 9.9.1996, s. 1.

1.2.2.3. Indtil nu har Kommissionen håndteret problemet med anvendelsen af traktatens bestemmelser ved at behandle hvert enkelt tilfælde selvstændigt. Ifølge Kommissionen har høringer imidlertid vist stigende tilslutning til etablering af en regelramme på fællesskabsniveau. Det drejer sig om mere systematiske bestemmelser om adgang til havnetjenesteydelsesmarkedet i havne med international trafik under behørig hensyntagen til sikkerhed til søs og miljøkrav og, hvor dette er hensigtsmæssigt, forpligtelse til offentlig tjeneste og erkendelse af de pågældende havnes forskelligheder. Disse regler skal udgøre en ramme for de nationale foranstaltninger, som fortsat skal arbejde på at eliminere eksisterende restriktioner inden for havnetjenesteydelser, samtidig med at denne proces — under hensyntagen til nærhedsprincippet — i tilstrækkeligt omfang respekterer lokale, regionale og nationale forhold, der er specifikke for de pågældende havne.

1.2.2.4. Denne fremgangsmåde har ikke fundet enstemmig støtte. De væsentligste indvendinger er følgende:

- adgangsrestriktioner for lasthåndteringsmarkedet er stort set elimineret, og det er derfor ikke nødvendigt med en ny regelramme. Ifølge Kommissionen afspejler denne vurdering dog ikke situationen i Fællesskabet som helhed og vil i hvert fald ikke løse problemet med procedurereglerne i forbindelse med tildeling af godkendelser;
- havnelodser og bugseringsoperatører er imod den påtænkte regelramme for konkurrence. De ønsker at opretholde de eksisterende strukturer med den begrundelse, at de indtil nu har kunnet sikre overholdelse af høje sikkerhedsstandarder. Kommissionen mener dog ikke, at dette er tilstrækkelig grund til a priori at undtage disse tjenesteydelser fra traktatens bestemmelser eller fra en ny regelramme på fællesskabsniveau.

1.2.2.5. Udfordringen består i sidste ende i at kombinere kravene for sikkerhed til søs og for beskyttelse af miljøet og, hvor det er nødvendigt, forpligtelse til offentlig tjeneste med en regelstruktur, der er forenelig med konkurrencemønstre.

1.2.2.6. I betragtning af, hvor komplicerede medlemsstaternes havneordninger er, hvor forskellige havnene er, hvad angår størrelse, status og funktion, og i betragtning af kravene til søfartssikkerhed og miljøbeskyttelse anses et direktiv for at være det mest hensigtsmæssige retsinstrument, idet gennemførelsen af rammen må foregå på medlemsstatsniveau.

1.2.2.7. »Havnetjenester« defineres ifølge Kommissionen som ydelser af kommerciel art, som ydes til havnebrugere mod en betaling, som normalt ikke indgår i de afgifter, der opkræves for at kunne anløbe eller operere i en havn.

1.2.2.8. Havnetjenesters kvalitet, effektivitet samt forholdet mellem pris og effektivitet er blevet nøgleelementer i konkurrencen mellem Fællesskabets havne.

1.2.2.9. Traditionelt ydes havnetjenesteydelser inden for rammer, der karakteriseres af eksklusive rettigheder og/eller retlige eller faktiske monopoler, der kan være offentlige eller private. Imidlertid udvikler situationen sig hele tiden. Der er foretaget væsentlige ændringer, bl.a. inden for lasthåndtering, og der er dukket nye operatører op. Ændringerne er dog ikke foretaget på ensartet vis og er ikke nødvendigvis ledsaget af klare og pålidelige procedurebestemmelser, der fastsætter rettigheder og forpligtelser for eksisterende og potentielle tjenesteydere samt for de kompetente nationale myndigheder, der kontrollerer havnene og/eller står for udvælgelsen af tjenesteydere.

1.2.2.10. Andre havnetjenesteydelser har ikke haft samme udvikling. Restriktioner og private og offentlige monopoler er stadig fremherskende, bl.a. for lodsning i havne og i mindre grad for bugsering og fortøjning.

1.2.2.11. Havnemyndighederne er klar over, at en af konsekvenserne af denne situation er, at levering af disse tjenesteydelser i nogle tilfælde udgør en uforholdsmæssig omkostningsfaktor for havnebrugere, og at dette derfor er blevet et vigtigt element i konkurrencen mellem havne.

1.2.2.12. Kommissionen erkender ikke desto mindre, at nogle restriktioner kan retfærdiggøres ved havnenes særlige situation og forpligtelser.

1.2.3. Offentlige finanser og søhavne

1.2.3.1. Efter en meget grundig og detaljeret analyse af alt, hvad Kommissionen betragter som statsstøtte på havneområdet, understreger Kommissionen, at det er nødvendigt at føre et adskilt regnskab for henholdsvis de aktiviteter, der er forbundet med havnetjenesterne, og de andre aktiviteter, der bogføres af havnemyndighederne i overensstemmelse med reglerne for internt og eksternt regnskab i det private erhvervsliv. Kommissionen har opstillet en oversigt over praksis inden for offentlig finansiering og afgiftspraksis, der er vedlagt som et bilag II til meddelelsen. Det fremgår, at denne praksis ikke er gennemskuelig, og at tjenesteydernes udvælgelsesprocedurer generelt hverken er pålidelige eller åbne, og at de under alle omstændigheder er utilstrækkelige.

1.2.3.2. Ingen af de tre regnskabssystemer, der er i brug i de forskellige havne, virker gennemskuelige, idet ingen af dem skelner mellem de kommercielle aktiviteter og aktiviteterne i forbindelse med den offentlige forvaltning af havne og infrastrukturer, og ingen (især hvad angår kommunale havne) fremhæver de kapitalstrømme, der er forbundet med de specifikke aktiviteter. Kritikken går på, at de offentlige organer anvender regler for offentligt regnskab og budgetlægning i stedet for at føre et kommercielt regnskab som i erhvervslivet. Kommissionen vil altså supplere direktivet om gennemskuelighed (2000/52/EF) med en lovbestemmelse om, at havne skal føre adskilt eksternt og/eller internt regnskab, alt efter om aktiviteterne er af »kommerciel« eller »offentlig« art.

1.2.3.3. Kommissionen vil ikke — således som den har gjort på andre områder — fastsætte generelle retningslinjer for den statsstøtte, der kan bevilges havne, og mener ikke, at den er kompetent til at vedtage de ønskelige præciseringer på området blandt andet på grund af manglende retspraksis. Kommissionen agter fortsat under henvisning til de generelle regler i traktaten at undersøge hvert enkelt tilfælde, således at det hver gang er de specifikke forhold, der afgør resultatet.

2. Baggrund for og de væsentligste bestemmelser i direktivet

2.1. Baggrund

2.1.1. Begrundelsen for et direktiv er, at markedet for havnetjenester i øjeblikket ikke er underlagt nogen specifik regelramme, og at man vil sikre tjenesternes effektivitet i sammenhæng med den liberalisering af søtransporten, der har fundet sted i løbet af det sidste årti. Visse restriktioner for markedsadgang for tjenesteydelser har konsekvenser for kvaliteten af og omkostninger ved tjenesteydelserne. I alles interesse er det altså nødvendigt med specifikke regler for at fjerne disse restriktioner og for at fastsætte en mere systematisk fremgangsmåde, der sigter mod at undgå statsstøtte.

2.1.2. Disse foranstaltninger skulle kunne sikre, at konkurrencen mellem og i havnene finder sted under lige betingelser. Selv om det er Kommissionens holdning, at markedet i høj grad er åbnet og vil åbne sig yderligere i fremtiden, forekommer reglerne endnu ikke at være tilstrækkeligt klare og generelle. Hertil kommer, at forslaget ifølge Kommissionen ligger i direkte forlængelse af konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Lissabon, hvor institutionerne og medlemsstaterne blev anmodet om at fremskynde liberaliseringen på områder som transport.

2.2. Væsentligste bestemmelser i direktivforslaget

2.2.1. De fælles regler, der finder anvendelse på de pågældende havne, kan sammenfattes som følger:

- ingen havnetjenester af kommerciel art bør være udelukket fra fællesskabsrammen (en liste er vedlagt forslaget);
- medlemsstaterne kan fastsætte et gennemsigtigt, proportionelt og ikke-diskriminerende system for forudgående tilladelse, hvor der tages hensyn til nogle kriterier som kvalifikationer, sikkerhed o.a., herunder hvad angår offentlig tjeneste. Der skal fastsættes en appelprocedure i forbindelse med udvælgelsesprocedurerne. Reglerne for licitering og reglerne om offentlige kontrakter finder anvendelse ligesom reglerne om gensidig anerkendelse af faglige kvalifikationer, for så vidt der tages hensyn til et sådant kriterium under tildelingen af tilladelsen;
- plads og sikkerhed er de eneste kriterier, der kan begrænse antallet af tilladelser, og de eneste der vil kunne begrænse antallet af tjenesteleverandører (dette vil være genstand for kontrol). Det gældende princip er princippet om ubegrænset adgang. Inden for lasthåndtering bør der generelt gives tilladelse til mindst to tjenesteleverandører. Havnemyndigheden kan ikke pålægge en begrænsning, hvis denne selv yder havnetjenester, og kan ikke forvalte udvælgelsesproceduren, der i så fald skal forvaltes af et særligt oprettet, uafhængigt organ;
- det bør generelt være muligt at foretage selvservice med overholdelse af samme regler (sikkerhed, kvalifikationer osv.) som dem, der finder anvendelse for leverandører af tjenester;
- havnemyndigheden bør ikke have nogen form for særbehandling, hvad angår serviceydelser, i forhold til nogen anden leverandør, men er forpligtet til at føre adskilt regnskab. Der skal iværksættes en ekstern kontrol, og revisoren skal skelne mellem de forskellige finansielle strømme, der er forbundet med havnemyndighedens forskellige aktiviteter;
- den af medlemsstaterne udpegede kompetente myndighed er forpligtet til at stille hensigtsmæssig træning til rådighed, hvis lokalt kendskab er uundværligt for en potentiel tjenesteleverandør;
- alle leverandørers aktiviteter skal være tidsbegrænsede, men det er muligt at skelne mellem dem, som har foretaget betydelige investeringer, og dem, som har foretaget mindre betydelige investeringer;

- det er hensigten med overgangsforanstaltningerne, at der skal foretages en rimelig hurtig revurdering (»rimelig frist«) af gyldigheden af de tilladelser, der er bevilget under en tidligere ordning, der er forskellig fra den nye ordning. Varigheden af overgangsperioden varierer alt efter kvantiteten og typen af de investeringer, der foretages af de leverandører af tjenester, der i øjeblikket er givet tilladelse til;
- direktivet og medlemsstaternes gennemførelse heraf må ikke bringe havnesikkerheden i fare, herunder sikkerheden til søs, og de må heller ikke hindre anvendelsen af reglerne for miljøbeskyttelse;
- subsidiaritetsprincippet skal overholdes under fastsættelsen af de institutionelle strukturer, normerne for uddannelse og kvalificering af personalet samt for udstyr, sikkerhed og beskyttelse af miljøet, med forbehold af den gældende fællesskabsret på disse områder. De ejendomsretlige ordninger overholdes (art. 295 i EF-traktaten);
- kun de tjenesteydelser, der leveres i havneområdet, dækkes af direktivet;
- der sikres anvendelse af sociallovgivningen (art. 15);
- Medlemsstaterne skal regelmæssigt aflægge rapport til Kommissionen, som på baggrund heraf vil udarbejde en sammenfattende rapport og eventuelt forslag til revision af direktivet.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Søhavne spiller en væsentlig rolle i forbindelse med EU's interne og eksterne handel: størstedelen af udenrigshandelen og en betydelig del af indenrigshandelen går via disse infrastrukturer. Det er altså afgørende, at de fuldt ud integreres i det multimodale transportnet, idet havnene kan give et positivt bidrag til bæredygtig transportudvikling i Europa, herunder ved en hensigtsmæssig udvikling inden for cabotage-sejlads. Hvis cabotage-sejladsen i Fællesskabets havne skal udvikles, er en lempelse af de administrative formaliteter og krav i høj grad nødvendig. Faktisk er det ikke i så høj grad prisen, men derimod de bureaukratiske formaliteter, der kræves opfyldt ved anløb af en havn, som udgør de største hindringer for udviklingen af short sea shipping.

3.2. Havnene bidrager ligeledes til den økonomiske og sociale samhørighed og til den offentlige transportservice, herunder til øer og randområder, til miljøbeskyttelse og bekæmpelse af katastrofer og havforurening, men også til den generelle regionale udvikling — direkte og via de tjenester og industrier, der oprettes i og omkring havnen (i visse tilfælde er det også en industri, der skaber havnen). Dette bidrag til

beskæftigelsen via forskelligartede og kvalificerede job samt til den sociale og territoriale samhørighed hænger uløseligt sammen med deres funktion, hvilket ØSU understregede i udtalelsen om grønbogen ⁽¹⁾.

3.3. Søhavne vil ligeledes blive påvirket af oprettelsen af EU's ydre grænser, eller af steder, hvor der skal udøves suverænitetsaktiviteter for at sikre EU's sikkerhed (statsinspektioner af havne, toldkontrol og bekæmpelse af kriminalitet) og for at gennemføre andre politikker (beskatning, indvandring osv.). Disse ikke-kommercielle funktioner har ikke desto mindre en væsentlig direkte kommerciel betydning blandt andet på grund af den mere eller mindre lange periode, hvor skibet kan være tvunget til at ligge til kaj, eller når staten overlader nogle af sine opgaver til havnemyndigheden uden at give ressourcer til det.

3.4. Alle disse funktioner hænger økonomisk sammen med havnenes almindelige drift. Forvaltningen heraf samt sikkerheden og effektiviteten af driften kræver en global og integreret fremgangsmåde, der sikrer, at kompetente myndigheder og operatører kan udøve diverse funktioner så hurtigt som muligt og med største sikkerhed og effektivitet, hvilket er i overensstemmelse med brugernes krav og bidrager til at begrænse de omkostninger, der er forbundet med anløb af havne efter sejlads i åben sø. Dette er især et vigtigt krav i forbindelse med cabotage i EU.

3.5. Grønbogen om søhavne og skibsfart blev forelagt som et bidrag til forbedring af effektiviteten og kvaliteten af havnetjenesterne, men direktivforslaget omhandler hovedsageligt konkurrencespørgsmål. Selv om ØSU i udtalelsen om grønbogen støtter princippet om loyal konkurrence, om gennemsigtighed og om fri udveksling af tjenesteydelser, mener det også, at lovgivningen skal sigte mod at styrke de økonomiske forhold i havnene uden at det administrative arbejde øges.

3.6. Det er Kommissionens overordnede mål at afskaffe statsstøtte eller lignende støtte. Havnesektoren beskrives som værende stormodtager og meget afhængig af støtte fra staten eller andre offentlige myndigheder. Havnesektorens regnskaber er ikke gennemsigtige nok, da de ikke tydeligt nok angiver de forskellige støttetyper.

⁽¹⁾ EFT C 407 af 28.12.1998, s. 92.

3.7. ØSU er overbevist om, at direktiv 2000/52/EF om gennemsigtighed⁽¹⁾ — under forudsætning af, at dets anvendelsesområde udvides til at gælde for alle TEN-havne — og traktatens bestemmelser om konkurrence og om bistand og offentlig støtte samt Domstolens retspraksis herom er nok til at give Kommissionen betydelige midler, der er tilstrækkelige til effektivt at intervenere i hvert enkelt tilfælde, hvis det viser sig, at reglerne ikke bliver overholdt i en bestemt havn, ligegyldigt hvilket ejerskab der er tale om. Kommissionens meget detaljerede analyser om alle tænkelige former for statsstøtte i den generelle fremlæggelse af forslaget bekræfter dette. I tilfælde af modstridende vurderinger vil det være op til Domstolen i Luxembourg at afgøre sagen, og det vil herefter være muligt at lade sig vejlede på baggrund af en retspraksis, der vil sikre en mere konsekvent fortolkning af de for alle havne gældende regler om statsstøtte og konkurrence.

3.8. Havne er midlertidige opbevaringssteder på et offentligt område, som forvaltes af havnemyndigheden, og på tilstødende private områder (med mindre det drejer sig om private havne), men fungerer især som transitsteder for forskellige transportmidler, og det kunne være mere hensigtsmæssigt med en mere overordnet fremgangsmåde for de transportrelaterede tjenester frem for en fremgangsmåde, ifølge hvilken havne med et vist aktivitetsniveau skal tages i betragtning for sig — havne, som dog kun er et led i en kæde og derfor burde tages i betragtning på et overordnet plan. ØSU fremhæver, at hvidbogen om transport først og fremmest omhandler søfart samt havnenes effektivitet og udvikling, og vil senere udtale sig om Kommissionens foreslåede politik.

3.9. Hvis der skal sikres en normal og rimelig konkurrence mellem havnene, der sikrer overholdelse af sikkerhedsnormerne for personer og varer, hensyntagen til almenvællets krav og opfyldelse af forpligtelser som offentlig tjeneste, mener ØSU ikke, at eventuelle konkurrenceforvridninger — som Kommissionen synes at mene — udelukkende hænger sammen med den bistand og støtte, som menes at være uberettiget. Som eksempel herpå kan nævnes adgangen til havnen fra bl.a. veje, jernbaner eller indre vandveje: konkurrenceforvridninger mellem havne kan opstå på grund af væsentlige forskelle i finansiering af de forskellige transportveje.

3.10. Følgende er ligeledes væsentlige konkurrenceforvridningsfaktorer, som kan udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden og visse fælles politikker: inspektionen af skibe — alt efter om Paris-memorandummet overholdes eller ej (en målfaktor på 25 % af de skibe, der har anløbet havnen

med henblik på inspektion) — med konsekvenserne for sikkerheden til søs, den forskellige behandling i havnene og endda den nogle gange manglende officielle told- eller indvandringskontrol, der påfører havnemyndigheden urimelige byrder og øger risikoen for, at der vil kunne udøves ulovlige aktiviteter. Især nu, hvor dette sidste punkt er under debat, bør Kommissionen give det sin opmærksomhed.

3.11. Derudover bør det bemærkes, at det i henhold til proportionalitetsprincippet er sammenligningen af de restriktioner, der eventuelt praktiseres i medlemsstaterne, der vil kunne afsløre konkurrenceforvridninger. Det er dog klart, at de forskellige forhold i havnene gør det svært at foretage en sådan sammenligning. En overordnet lovtekst ville altså derfor få en begrænset betydning.

3.12. Analysen af de skriftlige og mundtlige bidrag, som man har fået fra repræsentanter for operatører i og brugere af havnen, især i forbindelse med ØSU's høring af visse af disse den 18. juli 2001, viser, at de noget forskellige forbehold over for Kommissionens forslag ikke kun kommer fra lodsning-, bugserings- og fortøjningsselskaber, som er de eneste Kommissionen nævner.

- Lodsnings-, bugserings- og fortøjningsselskaberne har klart givet udtryk for modstand over for direktivforslaget.
- Havneorganisationerne bekræfter selv, at de er enige i konkurrence- og gennemsigtighedsprincipperne, som er omhandlet i EF-traktaten, men har fremsat indsigelser mod formen og indholdet, som bl.a. går på, at havne af en vis størrelse, som er en del af transportkæden, skal tages i betragtning for sig, at der skal indføres strenge regler i stedet for at give den kompetente havnemyndighed større forvaltningsråderum afhængigt af de specielle omstændigheder, der gør sig gældende i havnen, med forbehold af Kommissionens eventuelle kontrol og, i påkommende tilfælde, Domstolens kontrol.
- Arbejdernes fagforeninger inden for lasthåndtering i havne mener, at forslaget til direktiv vil medføre et kunstigt konkurrencesystem, der ikke tager højde for de fælles konventioner og eksisterende aftaler, og som vil fremprovokere betydelige sociale problemer. Det er deres holdning, at lasthåndtering ikke bør omfattes af direktivet.
- Repræsentanterne for skibsredere og befragtere, som er havnens kunder, støtter i princippet bestemmelserne i Kommissionens forslag, som de blandt andet forventer vil nedbringe deres havneudgifter og øge effektiviteten.

⁽¹⁾ EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75.

3.13. ØSU er enig med Kommissionens udsagn om, at konkurrencen og gennemsigtigheden er øget betydeligt de sidste par år. Billedet er dog forskelligt, hvilket i øvrigt bør tilskynde til i alle tilfælde at lade subsidiaritetsprincippet spille ind i væsentlig grad og på den baggrund, og med forbehold af fornævnte kontrol revidere forslaget om regulering.

3.14. Endelig minder ØSU om, at det i sin udtalelse i forbindelse med udgivelsen af Kommissionens grønbog om havnetjenester havde givet udtryk for en række holdninger og fremsat nogle henstillinger, der støttede de foreslåede retningslinjer, men derudover havde ØSU understreget, at det var nødvendigt også at tage den sociale dimension, beskæftigelsen, den økonomiske og sociale samhørighed samt miljøet i betragtning, og i forhold til, hvor vigtige disse aspekter er, behandles de ikke i tilstrækkelig grad i direktivet.

3.15. Direktivforslagets mål om at fremme udviklingen af kombineret transport og aflaste andre transportinfrastrukturer er helt igennem hensigtsmæssigt, men man bør afskaffe nogle af de bureaukratiske procedurer, som er mere kendetegnede for søfarten end for andre transportformer.

3.16. Der må ikke skabes nye forpligtelser for de myndigheder, der er ansvarlige for de pågældende havne, da dette ville tynde og komplicere forvaltningen heraf og især i små havne øge driftsomkostningerne betydeligt.

3.17. Hvis det ønskede mål skal nås, er det vigtigt at drage omsorg for, at bestemmelserne om lasthåndtering ikke vil være til skade for de kollektive aftaler og overenskomster, der udspringer af den sociale dialog, der sikrer kontinuitet i driften og opretholdelse af roen på arbejdsmarkedet ⁽¹⁾.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Anvendelsesområde og definitioner

4.1.1. ØSU mener, at nogle af Kommissionens definitioner bør præciseres eller omformuleres. Begreberne »havnebruger« eller »havnefaciliteter« bør præciseres, og begrebet »havne-

system« er ikke optimalt, hvorfor det bør omformuleres. Definitionen af en »søhavn« bør omfatte alle havne, som skibe fra havet kan anløbe. Endelig foretrækker ØSU, at teksten laves om til et rammedirektiv, således at subsidiaritetsprincippet overholdes og der tages hensyn til lokale initiativer, som spiller en væsentlig rolle for, at havnene får mulighed for både at tilpasse driften til de overordnede behov i TEN-T og til kundernes og regionernes specifikke behov.

4.1.2. Alle lovforslag om havne bør tage behørigt hensyn til havnenes rolle inden for bæredygtig transport, beskyttelse af miljøet, beskæftigelsen, den økonomiske og sociale samhørighed og den regionale udvikling. Der må også stilles spørgsmål ved kriterierne for, hvilke havne der omfattes af denne retsakt. Betingelserne omfatter tonnage eller antal passagerer, men ikke skibenes bevægelser, der også er et vigtigt kriterium, og tager ikke højde for lastens art, der kræver forskellig behandling og investering, og et forskelligt antal ansatte, der varetager lasthåndtering. I forslaget nuværende udgave favoriseres de store havne faktisk til skade for de små og mellemstore, selv om disse er væsentlige for en intermodal og decentraliseret transport og for at skabe et reelt alternativ til nogle transportformer med perspektivet om en bæredygtig udvikling i Europa for øje.

4.1.3. Under alle omstændigheder, og selv om oplysningerne om trafikken ændrer sig hvert år, bør listen over de pågældende havne vedlægges som bilag til direktivet. Derudover foreslår ØSU, at de tærskler, der forudses for anvendelsen af direktivet, hæves betydeligt for at undgå, at omkostningerne og forpligtelserne for de små og mellemstore havne øges væsentligt, idet det ville vanskeliggøre deres situation i forhold til de store havne.

4.2. Regnskab, statsstøtte og kontrol

4.2.1. ØSU bemærker, at den ejendomsretlige ordning (artikel 295 i EF-traktaten) overholdes. Alle leverandører af tjenester er ligesom havnemyndighederne forpligtet til årligt at forevise den ordregivende myndighed pålidelige og detaljerede regnskaber. Disse regnskaber bør være genstand for en ekstern kontrol, således at der kan føres tilsyn med den måde, hvorpå leverandøren efterkommer udbudsbetingelserne og eventuelle generelle forpligtelser forbundet med almennyttige tjenester. Sidstnævnte begreb bør ikke defineres for snævert af de tjenester, der er nødvendige for alle skibe, dvs. de, der har en indvirkning på navigationssikkerheden, som det f.eks. i nogle

⁽¹⁾ EF-Domstolen har i tre domme af 21. september 1999 godkendt, at nogle kollektive aftaler kan fravige den fælles konkurrenceret, dvs. i Albany International BV, C67/96, Sml. I-5751, i Brentjens Handelssønderneming BV, C117/97, Sml. I-6025, i Maatschappij Drijvende BV, C212/97, Sml. I-6121 »p.g.a. deres art og formål.«

havne er tilfældet med lodsning, samt på driftssikkerheden alt efter hvor farlig lasten er, og som defineres således af havnestatens lovgivning, må betegnes som almennyttige tjenester.

4.3. *Procedurer for licitationer og gennemsigtighed*

4.3.1. ØSU bifalder direktivets princip om, at beslutningerne om forvaltning og procedurer skal træffes af en neutral organisation og ikke af de offentlige myndigheder, der i så fald ville konkurrere med de private leverandører af tjenester. De administrative byrder, der er forbundet med denne type procedure, skal begrænses så meget som muligt. Det vil altså være hensigtsmæssigt at undersøge, om de foreslåede gennemsigtige regnskaber, regler for tildeling af udbud og ekstern kontrol ikke vil være nok til at sikre den myndighed, der træffer beslutningen, den nødvendige uafhængighed, således at det ikke vil være nødvendigt at oprette nye myndigheder til dette eneste formål.

4.3.2. For at kunne tage hensyn til havnebrugernes interesser opfordrer ØSU til oprettelse af et udvalg bestående af samarbejdspartnere og aktører i havnen for at understrege, at der forefindes et havnefællesskab, der vil sikre gennemsigtighed. Dette udvalg skulle træde sammen jævnlige og udvides til at omfatte folkevalgte fra havneområdernes kommuner og ville hermed bibringe brugere, ledere, arbejdere, virksomheder og lokalbefolkningen en reel merværdi, hvad angår lønsomhed, samhørighed og gennemsigtighed.

4.3.3. Den af medlemsstaterne udpegede kompetente myndighed skulle være forpligtet til at give en passende uddannelse til alle operatører (til hele mandskabet), når en potentiel leverandør af tjenester har brug for lokalt kendskab. Dette er en tung byrde, og finansieringen heraf er ikke klarlagt. Den lokale viden afhænger af operatører i havnen (og disses adgang) og på hele havneområdet (det offentlige og private område). Det er svært at se, hvordan den virksomhed eller det kooperativ, der er ansvarlig for lodsning eller bugsering, kan være forpligtet til at uddanne potentielle konkurrenter. Havnemyndighederne har ikke nødvendigvis selv midler til at tilbyde sådanne uddannelser. De kunne højst være forpligtet til at give oplysninger til potentielle ansøgere om de særlige forhold, der gør sig gældende på havnen. Havneuddannelserne er meget specifikke og indebærer i nogle tilfælde flere års træning og erfaring.

4.3.4. Betegnelsen »rimelig frist« inden for hvilken der skal foretages en revurdering af gyldigheden af de tilladelser, der er givet under en tidligere ordning, som er forskellig fra den nye

ordning (ubegrænset betyder, at der i næsten alle tilfælde skal foretages revurdering), er ikke præcis nok. Den maksimale frist på 25 år er ikke passende, når operatørerne har foretaget meget store investeringer, som efter loven kan afskrives over en længere periode, der derefter skal tages i betragtning.

4.4. *Selvservicering*

4.4.1. Selvservicering medfører de samme sikkerheds- og kvalifikationsproblemer som for lodsningsmandskabet i havnen. Udstyr som kraner kræver et højt kvalificeret personale, som skal have en lang uddannelse. Det kan ikke være hensigtsmæssigt at give skibsrederen eller ejeren af lasten tilladelse til at anvende midlertidigt eksternt personale eller virksomhedens eget utilstrækkeligt kvalificerede personale, da dette ville presse lønningerne, have følger for det eksisterende havnepersonales beskæftigelse og give øget risiko for personulykker og alvorlig forurening eller udstyrsrelaterede ulykker, som kan være et resultat af en inkompetent håndtering af lasten. Medlemsstaterne og havnemyndighederne skal bibeholde deres beføjelser til at fastsætte strenge regler og kriterier på området for at hindre ethvert misbrug, for at skabe sikkerhed for personer og last og for at sikre kvalificering af og gode betingelser for beskæftigelsen af det personale, der varetager lasthåndteringen, hvilket er nødvendigt for at skabe sikkerhed under arbejdet.

5. **Konklusioner**

5.1. Som konklusion bifalder ØSU, at Kommissionens forslag sigter mod at afskaffe nogle restriktioner for markedsadgang for havnetjenester og mod at skabe mere konkurrence på de områder, hvor der stadig er monopoltilstande, men har en del forbehold for de midler, der foreslås til dette formål, og vurderer, at forslaget ligeledes vil medføre unødvendige bureaukratiske aspekter, der kan tynde forvaltningen. Således bør der ikke automatisk være forpligtelse til, at der i de fleste havne skal være mindst to lasthåndteringsoperatører, der udøver aktiviteter i havnen. ØSU støtter fuldt ud udvidelsen af forpligtelsen vedrørende gennemsigtighed og adskilte regnskaber i alle havne i TEN-området, men mener, at dette kunne gennemføres gennem en ændring af førnævnte direktiv om gennemsigtighed.

5.2. Derudover forekommer sondringen mellem »ubegrænsede« og »begrænsede« havne at være teoretisk. Alle havne har deres specifikke problemer, som kræver særskilt behandling. Private havne, der er åbne for kommerciel søfart, giver også særlige problemer, bl.a. på grund af arten og betydningen af en sådan investering, der nødvendigvis må afskrives over en lang periode.

5.3. Det er nødvendigt først og fremmest at overveje, hvordan man kan tage hensyn til lastejernes interesser, idet det for det meste er disse, der træffer det egentlige valg angående søtransport og havn. Dette valg afhænger ikke kun af den interne konkurrence i havnene, men har ligeledes noget at gøre med deres transport- og opbevaringslogistik, hvilke faciliteter og grænseflader de har til rådighed til dette formål samt andre overvejelser, herunder nærheden af deres kunder og forholdet mellem omkostninger og effektivitet, administrative byrder osv.

5.4. ØSU mener således, at Kommissionen bør placere forslaget om havnetjenester inden for rammerne af hvidbogen om transport. Havnene skal sættes i et globalt og sammenhængende perspektiv, alt imens der tages fuld højde for deres specielle karakteristika og den sidste tids vigtige udvikling, som vil fortsætte. Forbedringen af konkurrenceevnen i de europæiske havne kræver en mere vidtgående fremgangsmåde end den aktuelle.

Bruxelles, den 29. november 2001.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag, der fik mindst en fjerdedel af stemmerne, blev behandlet og forkastet:

Punkt 4.4.1

Andet og tredje punktum udgår («Udstyr som kraner ... håndtering af lasten»).

Begrundelse

Dette punkt om selvservicering er for negativt formuleret og desuden slet ikke i tråd med de synspunkter, ØSU fremførte i sin udtalelse om grønbogen om havne: »Med hensyn til lasthåndteringstjenester er det vigtigt, at ikke alene nye »traditionelle« operatører, men også skibsejere, afskibere/lastejere og speditører får adgang til markedet (selvservicering/egen-handling)« (punkt 4.2.3). Ved høringen den 18. juli lagde skibsredernes og transportbrugernes repræsentanter meget stor vægt på, at der skabes mulighed for selvservicering.

Afstemningsresultat

For: 34, imod: 43, hverken for eller imod: 2.

Det Økonomiske og Sociale »Udvalgs udtalelse om Regelforenkling«

(2002/C 48/28)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 28. februar 2001 under henvisning til forretningsordrens artikel 23, stk. 2, at afgive en udtalelse om Regelforenkling.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Kenneth Walker til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling den 28.-29. november 2001, mødet den 29. november, følgende udtalelse med 62 stemmer for, 5 imod og 5 hverken for eller imod.

1. Resumé og henstillinger

1.1. Overreguleringen af erhvervslivet er primært et nationalt problem, men det har også en europæisk dimension, som man bør se på. EU bør ikke kun gå i spidsen, når det gælder om at forenkle processen, men må tilskynde medlemsstaterne til at følge trop. Selv når lovgivningen stammer fra EU-niveau, er markedsovervågning medlemsstaternes ansvar, og medlemsstaternes myndigheder fortolker EU's lovgivningsinstrumenter ud fra deres egen forvaltningskultur og giver den en national »drejning«.

1.2. Der er et åbenlyst behov for en gennemgribende revision af de retlige rammer inden for EU ledsaget af en strømlining og forenkling af det eksisterende lovkompleks. Klare og enkle målsætninger bør vedtages for denne indsats, der bør gennemføres på europæisk, nationalt og lokalt niveau og afpasses efter målet om at opnå virkelige resultater. Principerklæringer og forsikringer om gode intentioner er ikke være nok. ØSU afventer med interesse offentliggørelsen af den rapport, som Kommissionen vil fremlægge på rådsmødet i Laeken.

1.2.1. Denne revision af lovgivningen må ikke kun fokusere på fremtidig, men også på gældende lovgivning og må ikke kun dreje sig om at forenkle og forbedre metoder, men også tage sigte på at reducere lovmængden.

1.3. Det princip, der bør være bærende for revisionen af eksisterende lovgivning og for indførelsen af ny lovgivning, bør være det samme — det vil med andre ord sige, at medmindre det bevisligt er i offentlighedens interesse at bevare eller indføre lovgivning, bør lovgivning fjernes eller ikke indføres. Vælger man at bevare en eksisterende lovgivning, bør den om nødvendigt omskrives, så den bliver enklere, mindre tvetydig og mere gennemsigtig.

1.4. For at undgå nationale variationer i de retlige rammer, der ville skabe konkurrenceforvridning på det indre marked, bør der være en betydelig grad af harmoni mellem de gældende lovinstrumenter i de forskellige medlemsstater. Dette kan kun

gennemføres, hvis en større andel af lovgivningen fastlægges på EU-niveau, og hvis man sikrer, at den inkorporeres på en mere ensartet måde i den nationale lovgivning og, hvad er lige så vigtigt, håndhæves mere ensartet. Standardisering er et centralt element i forbindelse med forenkling. De retlige rammer bør bidrage til, at der skabes lige markedsvilkår for europæiske virksomheder. Som situationen er i dag, er gennemførelsen og implementeringen af direktiver i medlemsstaterne en kilde til yderligere komplikationer, afvigelser og forsinkelser. Der er et klart behov for en parallel strategi til forenkling i medlemsstaterne, hvis denne proces skal lykkes på EU-niveau.

1.5. Man bør så vidt muligt finde alternativer, inden man overvejer ny lovgivning. Dette kan være i form af selvregulering, medregulering eller slet ingen regulering. Eventuelt bør man undersøge muligheden for, at markeder, der for øjeblikket reguleres, omlægges til selv- eller medregulering.

1.6. Lovgivning bør blandt andet være tilgængelig, relevant og afpasset efter behovet. Gældende EU-lovgivning kan gøres langt mere tilgængelig, end det er tilfældet i dag. Lovgivningen bør være så fleksibel, at der kan tages hensyn til hastigt forandrede omstændigheder, men samtidig må den på længere sigt være stabil nok til at skabe et klima af retlig sikkerhed.

1.7. Rammelovgivning er af natur mere fleksibel og giver virksomheder større frihed inden for allerede fastlagte rammer, men der er en risiko for, at det simpelthen vil flytte lovgivningsprocessen til et lavere niveau og skabe større afvigelser mellem medlemsstaternes retlige rammer. Der er den samme risiko, når det gælder gennemførelsen af subsidiaritetsprincippet.

1.8. Der er hyppigt lange forsinkelser i forbindelse med Rådets endelige vedtagelse af kommissionsforslag til forenklet lovgivning. ØSU opfordrer Rådet til at samarbejde mere effektivt om forenklingsprocessen ved at vedtage Kommissionens forslag inden for en kortere tidsramme.

1.9. ØSU fremlægger følgende specifikke henstillinger til, hvordan de retlige rammer på EU-niveau kan forbedres:

- Der bør oprettes et organ til at overvåge revisionen af gældende lovgivning og afstikke retningslinjerne for indførelse af ny lovgivning. Dette organ bør også foretage efterfølgende evalueringer af lovgivningens effekt. Dette organ bør bestå af medlemmer af Kommissionen, de nationale myndigheder og erhvervslivet.
- Der bør opstilles specifikke mål med henblik på at mindske lovmængden, dvs. mindske den samlede mængde forordninger og direktiver med 20 % over fem år.
- Al ny lovgivning og al gældende lovgivning, der fornyes, bør gives en afgrænset levetid og bør ved udgangen af denne periode automatisk ophæves, såfremt de ikke fornyes for en yderligere periode.
- SMV'er og især mikrovirksomheder bør undtages fra visse bestemmelser eller fra bestemte dele af visse bestemmelser. Disse undtagelser kunne være glidende og mere omfattende for mikrovirksomheder med færre end ti ansatte.
- EU-lovgivningen bør strømlines ved at fastlægge en »kernelovgivning«, og der bør indføres en kodificeret proces efter det svenske eksempel med sigte på at skabe en vis ydre orden og rationalisering.
- EU-lovgivningen bør gøres mere tilgængelig. Man bør undersøge, hvordan man kan forbedre EF-tidende, og samtidig bør der være adgang til EU-lovgivningen via Internettet.
- Der bør så vidt muligt findes alternativer til lovgivning.
- I forbindelse med alle lovforslag bør en »prøve i forhold til offentlighedens interesser« benyttes.
- Man bør udnytte fremskridtene inden for informations- og kommunikationsteknologi fuldt ud til at nedbringe omkostningerne ved overholdelse af lovgivning.
- Fremover bør de konsekvensanalyser, Kommissionen foretager om lovforslag, indeholde en rapport, hvor alternative, ikke-lovgivningsmæssige forslag undersøges.

2. Indledning

2.1. Denne udtalelse er en opfølgning af ØSU's udtalelse om Regelforenkling i det indre marked, som blev vedtaget den 19. oktober 2000 ⁽¹⁾. I den udtalelse understregede ØSU, 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.

2.1.1. Med henblik herpå anmodede ØSU om, at Det Europæiske Råd i Stockholm i foråret 2001 på forslag fra Kommissionen vedtog en flerårig forenklingsplan for perioden 2001-2005 med målsætninger, metoder, budgetmidler og opfølgings- og kontrolressourcer. ØSU opfordrede til, at Det Europæiske Råd hvert forår gør status over gennemførelsen af denne plan på grundlag af en rapport fra Kommissionen.

2.1.1.1. ØSU foreslog en række konkrete tiltag:

- EU-institutionerne skal vedtage adfærdskodekser, der skal bidrage til at forenkle reglerne i stedet for at gøre dem mere komplicerede;
- Kommissionen bør vise et godt eksempel ved internt at fremelske en forenklingsskultur;
- medlemsstaterne og deres forvaltninger bør vedtage adfærdskodekser og bidrage til videreformidlingen af bedste praksis;
- det er nødvendigt at forbedre konsekvensanalyserne, som bør ledsage alle lovforslag;
- Kommissionen bør tage valget af lovgivningsinstrumenter op til fornyet overvejelse;
- Kommissionen bør sikre, at ØSU inddrages tæt i fastlæggelsen, gennemførelsen og den årlige evaluering af forenklingsprocessen;
- Kommissionen bør hvert år høre ØSU om vigtige spørgsmål, som fortjener at blive omfattet af SLIM-projekter og »virksomhedspaneler«.

2.1.1.2. For effektivt at kunne bidrage til forenklingsprocessen vedtog ØSU selv en adfærdskodeks. Denne er gengivet i bilag 1.

⁽¹⁾ EFT C 14 af 16.1.2001, s. 1.

2.2. Mandatet fra Det Europæiske Råd i Lissabon understreger behovet for handling på nationalt plan. Det er i altovervejende grad på det nationale og subnationale plan, at virksomhederne pålægges lovgivningsmæssige byrder. Selv hvor lovgivningen indføres på EU-plan, er det op til medlemsstaterne at omsætte, gennemføre og håndhæve den. Hvis initiativet til forenkling og forbedring af den juridiske ramme skal lykkes, må alle aktører i »lovgivningskæden« medvirke aktivt, og EU-institutionernes og medlemsstaternes indsats må koordineres.

2.2.1. Der må lægges vægt på samspillet mellem EU-institutionerne og de nationale institutioner. For EU er det vigtigt at kunne forudse, hvilke virkninger nye bestemmelser vil få i de enkelte medlemsstater. Nye bestemmelser kan have vidtrækkende følger på nationalt plan, hvis de med overdreven iver omsættes til national lovgivning (»forkromningseffekt«). Det gælder navnlig bestemmelser, der fastlægger en »minimumsstandard« og giver medlemsstaterne frie hænder til at indføre strengere krav.

2.2.2. Det ligger i sagens natur, at der i første omgang må satses på at ophæve forældede regler, men hvis regelforenklingen skal have positive virkninger for erhvervslivet, er det også nødvendigt at revidere gældende bestemmelser og fastlægge procedurer for udarbejdelse af nye. Førstnævnte opgave er den mest omfattende, men sidstnævnte vil på længere sigt være den vigtigste. Regelforenklingen må fra første færd omfatte begge elementer for at undgå, at processen kører fast i principdebatter.

2.2.3. Procedurerne for udarbejdelse af nye regler bør omfatte indførelse af nye mekanismer til evaluering af lovgivningens praktiske virkninger.

2.3. Som led i forenklingsindsatsen bør man gøre fuld brug af de muligheder, som de informations- og kommunikationsteknologiske fremskridt åbner for. Især bør offentligheden via websteder have fri adgang til lovtekster på alle niveauer. Computere kan også mindske byrden ved rutinemæssige opgaver og derved lette overholdelsen af de pågældende regler, men computere bør ikke være et påskud for at øge antallet af opgaver.

2.4. Regelforenklingen påvirker ikke kun erhvervslivet, men hele samfundet. Lovgivning, der ikke er tilstrækkelig klar, koncis og sammenhængende, fører til forvirring og uvished, hvilket er en byrde for arbejdsmarkedsparterne, forbrugerne,

NGO'er og andre aktører i det organiserede civilsamfund. Eventuelle øgede omkostninger, som uklare regler medfører for erhvervslivet, væltes uvægerligt over på forbrugerne. Det er den enkelte borger, som det går mest ud over.

2.5. Regelforenkling skal også ses i sammenhæng med det indre marked. Den manglende harmonisering af lovgivningsinstrumenterne er en væsentlig hindring for fuldførelsen af det indre marked og fører ofte til konkurrenceforvridninger. Det opvejes til dels af gensidig anerkendelse, som imidlertid ikke fører til den konformitet, som et egentligt indre marked kræver.

3. De hidtidige resultater

3.1. ØSU har konsekvent støttet SLIM-initiativet (enklere lovgivning om det indre marked), som det altid har betragtet som et skridt i den rigtige retning. ØSU mener imidlertid, der skal mere til for at opnå egentlige forbedringer.

3.2. SLIM-initiativet blev lanceret af Kommissionen i maj 1996, men resultaterne har hidtil været særdeles skuffende. Der er taget hensyn til mange af ovennævnte henstillinger fra ØSU i Kommissionens forslag om fremtidige initiativer, der skal medvirke til at virkeliggøre Lissabon-topmødets mål om at gøre EU 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.« Kommissionen fremsatte forslagene i sin statusrapport til Det Europæiske Råd i Stockholm om »Bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer⁽¹⁾«. Der er ikke, siden det blev formuleret, gjort egentlige fremskridt mod at virkeliggøre ovennævnte mål. Andre ting er i mellemtiden blevet prioriteret højere, og den dynamik, der blev skabt efter Lissabon-topmødet, er stort set forsvundet.

3.2.1. Molitor-rapporten af 1995 indeholdt 18 generelle henstillinger, som er gengivet i bilag 2. For et år siden bemærkede ØSU, at »mange af disse henstillinger efterfølgende stort set er gået i glemmebogen⁽²⁾«. Der er i det store og hele ikke ændret ved denne situation.

⁽¹⁾ KOM(2001) 130 endelig, 7.3.2001.

⁽²⁾ EFT C 14 af 16.1.2001, s. 1.

3.2.2. Som det erkendes af Kommissionen, er det nødvendigt med konkrete forbedringer og forenklinger af de retlige rammer, hvis ovennævnte mål skal nås. I sin rapport til Det Europæiske Råd i Stockholm pointerer Kommissionen, at »enkelpersoner og virksomheder, herunder navnlig små og mellemstore virksomheder, har behov for klare, effektive og praktiske retlige rammer i et verdensmarked i hastig forandring«.

3.2.2.1. ØSU støtter denne strategi og har gentagne gange påpeget det særlige behov for at forenkle de regler, der gælder små og mellemstore virksomheder, herunder navnlig mikrovirksomheder, som i ethvert dynamisk samfund er den primære kilde til økonomisk vækst og jobskabelse. I en britisk undersøgelse, som »Institute of Directors« gennemførte for nylig, opgav størstedelen af mikrovirksomhederne den reguleringsmæssige byrde som den vigtigste hindring både for etablering og for udvidelse af en virksomhed.

3.2.2.2. Hvis hensigtserklæringen fra Lissabon-topmødet skal virkeliggøres, mener ØSU, at reglerne må opfylde deres sociale mål uden at være en hindring for handelen.

3.3. Kommissionen har opstillet følgende reguleringsstrategiske hovedprincipper:

- der må kun lovgives, hvor det er nødvendigt;
- der skal gennemføres omfattende høringer og konsekvensanalyser, før der fremsættes forslag;
- der skal vælges et passende retsinstrument;
- lovgivningsprocessen skal fremskyndes;
- der skal sikres hurtig og korrekt omsætning og effektiv anvendelse af reglerne;
- virkningerne af lovgivningen skal evalueres; og
- forenklingen og kodificeringen af eksisterende lovtekster skal fremskyndes.

3.3.1. ØSU går helhjertet ind for disse principper, men mener, at de eksisterende mekanismer for deres gennemførelse er mangelfulde. Som Kommissionen understreger, er det nødvendigt at udvikle strategien inden for EU's institutionelle rammer. Traktaterne frembyder muligheder, men indeholder samtidig begrænsninger. Kommissionen agter fortsat at udnytte traktatinstrumenterne fuldt ud og være den drivende kraft på basis af de beføjelser, den råder over.

3.4. Kommissionen mener ikke, at bestræbelserne på at forbedre og forenkle de retlige rammer er ensbetydende med »deregulering«. Målet er bedre regulering, ikke deregulering. ØSU støtter også dette princip, men påpeger, at reguleringsmæssige forbedringer nødvendigvis kræver en reduktion i antallet af eksisterende regler uden dermed at bringe de nødvendige mål for de sociale og miljømæssige normer og almene forsyningspligtigheder i fare. Dette behøver ikke, og bør ikke, være ensbetydende med deregulering. Reglernes effektivitet afhænger af deres kvalitet og ikke af deres kvantitet. På mange måder er kvantitet kvalitetens fjende. Reglerne bør være:

- tilgængelige,
- relevante,
- utvetydige,
- neutrale,
- nødvendige,
- objektive,
- ensartede,
- enkle,
- rimelige,
- retfærdige,
- stabile og
- gennemsigtige.

De bør også være indbyrdes forenelige, effektive og omkostningseffektive.

3.4.1. Det sker for ofte, at to forskellige sæt regler er i modstrid med hinanden. Dette gælder navnlig subsidiaer lovgivning, som indføres på regionalt og lokalt plan, og har især som følge, at målene for bestemmelserne opnås mindre effektivt. Det er først og fremmest vigtigt, at reglerne er omkostningseffektive. De fordele, de indebærer, må mindst opveje omkostningerne, herunder ikke kun de økonomiske omkostninger.

3.5. Hvad angår det indre marked skal effektiv regulering bane vejen for loyal konkurrence og ikke-diskrimination. Reglerne bør sikre, at borgerne beskyttes mod svig, forkerte oplysninger og fejludlevering. De bør også sikre markedsaktørerne »lige vilkår«. Herudover bør reguleringen være fleksibel,

og unødvendige indgreb må undgås. De retlige rammer må være tilstrækkeligt fleksible til at tage højde for nyudviklinger og til at holde trit med hastige teknologiske forandringer, men må samtidig være stabile og forudsigelige.

3.5.1. Reguleringstiltagene bør navnlig ikke hæmme markedsudviklingen eller stille EU's virksomheder eller borgere ringere hvad angår fuld udnyttelse af markedet til at skabe beskæftigelse og forbedre levestandarden.

3.5.2. Effektiv regulering er ikke mulig uden en vis deregulering. Regelforenkling kan ikke opnås ved blot at erstatte gamle regler med nye. Det, der skal til, er en gennemgribende revision af de retlige rammer.

3.6. Målene for reguleringen bør klart fremgå af fællesskabslovgivningen eller den nationale lovgivning. Reglerne skal have til hensigt at fremme forbrugernes interesser via effektiv konkurrence og i påkommende tilfælde sikre, at der stilles almene tjenesteudbud til rådighed.

3.7. Det gælder nu om at sikre reelle fremskridt i regelforenklingen på europæisk, nationalt og lokalt plan. Indsatsen må ikke være begrænset til principerklæringer. Der er behov for en holdningsændring og nye lovgivningsmæssige rammer.

3.8. At EU i øjeblikket sætter fokus på udvidelsen, gør det endnu mere presserende at forenkle EU's regelstruktur.

4. Alternativer til lovgivning

4.1. Der findes tre former for regulering:

- lovgivning
- medregulering
- selvregulering

4.2. Alle tre former kan eksistere side om side inden for samme marked, og det er nok mere hensigtsmæssigt at betragte med- og selvregulering som supplerende metoder frem for som alternativer til lovgivning.

4.3. Et tydeligt eksempel er liberaliseringen af markeder, der tidligere var domineret af et monopol, der oftest var statsejet. I liberaliseringens tidlige stadier er det ofte nødvendigt med en høj grad af regulering og statsligt tilsyn, hvor

reguleringen for så vidt træder i stedet for konkurrence. Et af reguleringens hovedmål er at sikre rimelig og effektiv konkurrence på markedet og, hvad der er endnu vigtigere, at fremme konkurrencen. Samtidig må man sikre, at alle borgere har adgang til vigtige tjenesteydelser, således som forsyningspligten inden for basale tjenester lægger op til.

4.3.1. Når der først er etableret fri konkurrence mellem en række uafhængige markedsaktører, beskytter konkurrencepresset forbrugeren mod for høje priser, diskrimination og urimelig markedspraksis. Virksomhederne kan kun forbedre deres markedsposition ved at tilbyde bedre tjenester, et større udvalg og lavere priser. Under disse omstændigheder er traktatens generelle konkurrenceregler et mere holdbart udgangspunkt, og lovgivningsmyndigheden kan gradvis trække sig tilbage til fordel for markeds kræfterne, så der i sidste ende kun lovgives på områder, hvor de politiske mål ikke kan nås via konkurrence alene. Dette kan føre til selvregulering eller medregulering.

4.3.2. Selvregulering er frivilligt, bygger på samarbejde mellem alle interesserede parter og inkorporerer fællesskabsbestemmelser for aftaler mellem parterne, hvor dette er relevant. Kendetegnene for den nye økonomi er hastige teknologiske forandringer, en hurtig udvikling af markederne og øget globalisering. I dette meget omskiftelige miljø kan selvregulering være et effektivt værktøj. Kommissionen har konsekvent anbefalet selvregulering som et fleksibelt, effektivt og rentabelt alternativ til lovgivning inden for mange områder. ØSU støtter også denne fremgangsmåde, forudsat at visse betingelser er opfyldt. Selvregulering er ikke ensbetydende med »selvhåndhævelse«, men må være i overensstemmelse med og understøttes af loven. Selvregulering må tage udgangspunkt i et interessefællesskab mellem erhvervslivet og offentligheden, og den skal kunne håndhæves, efterprøves og revideres. Endvidere skal selvreguleringen være effektiv med klare regresmuligheder, navnlig på tværs af grænser. Selvregulering er ikke en universal-løsning (nationalt baseret selvregulering kan i nogle tilfælde skabe nye hindringer for den frie bevægelighed for tjenesteydelser, og reguleringstiltag fra erhvervssammenslutninger kan forfordele de virksomheder, herunder navnlig SMV'er, der ikke er medlem af den pågældende sammenslutning), men under de rette betingelser kan denne form for regulering være et nyttigt værktøj til at undgå besværlig lovgivning.

4.3.3. Medregulering kombinerer lovgivningselementer, navnlig lovgivningens forudsigelighed og bindende karakter, med selvreguleringens mere fleksible system. Medregulering er en videreudvikling af selvreguleringen til en samarbejdsbaseret styreform, som begrænser indblanding fra de offentlige myndigheder til det strengt nødvendige og så vidt muligt overlader

det til erhvervslivet at afgøre, hvordan det vil imødekomme sine forpligtelser. I stedet for blot at lade lovgivning og selvregulering eksistere side om side indebærer medregulering en ansvarsdeling mellem offentlige og private aktører. Dette har allerede vist sig nyttigt på en række felter, herunder:

- den »nye strategi«, hvor de grundlæggende krav fastlægges i et rammedirektiv, idet markedsaktørerne selv afgør, hvordan de bedst kan imødekomme deres forpligtelser. Afgørende for de grundlæggende krav er at de er teknologineutrale;
- de muligheder, Maastricht-traktaten har skabt for at anvende aftaler mellem arbejdsmarkedets parter (på parternes eget initiativ eller på forslag fra Kommissionen) som alternativ til lovgivning på områder, der har at gøre med arbejdsvilkår og adgang til arbejdsmarkedet.

4.3.3.1. Medreguleringens største udfordring består i at opstille og fastholde politiske mål og samtidig give mulighed for større fleksibilitet i den reguleringsmæssige ramme. Med dette for øje er det først nødvendigt at kortlægge områder, hvor medregulering vil fungere bedst. Derefter er der behov for omfattende tilbagemeldinger. Delløsninger vil ikke fungere. Endelig må der handles hurtigt. Globaliseringspresset dikterer en stram tidsplan.

4.3.3.2. På et kollokvium om medregulering i det indre marked, som ØSU's Markedsobservatorium afholdt i Bruxelles den 3. maj 2001, blev det konkluderet, at medreguleringspraksis i det indre marked stadig er kendetegnet ved betydelige forskelle. På nogle områder (standardisering, sociale spørgsmål) er procedurerne velgennemtænkte, velstrukturerede og grundigt afprøvede på EU-plan, mens de på andre områder (forbrugerspørgsmål, miljø, finansielle tjenesteydelser) stadig befinder sig på et begynderstadium og er kendetegnet ved tilfældighed og decentralisering, skønt udviklingspotentialer er ganske betydeligt.

4.3.3.3. Medreguleringstiltag indebærer generelt den fordel, at de forenkler reglerne, aflaster lovgivningsapparatet, muliggør hurtigere tilpasning til forandringer og fremmer en ansvarsdeling mellem erhvervslivets og civilsamfundets aktører. Hvis tiltagene skal være effektive, må erhvervslivet og det organiserede civilsamfund have tilstrækkeligt spillerum. Effektivitet i medreguleringen kræver endvidere partnerskab med de offentlige myndigheder, repræsentative aktører, gennemsigtige procedurer, effektiv gennemførelse samt streng overvågning af tiltagenes virkning og opfølgning, bl.a. af de offentlige myndigheder.

4.3.3.4. Forskellige medreguleringsstrategier med inddragelse af socioøkonomiske grupper kan bidrage væsentligt til

en funktionel forbedring af det indre marked, der står over for udvidelse, uddybning og globalisering — en tredobbelt udfordring.

4.4. Et andet alternativ til lovgivning er at undlade at fastsætte regler, idet ansvaret overlades til markedet. Selv om denne løsning ikke er hensigtsmæssig i alle tilfælde, bør der ikke helt ses bort fra den. Det første spørgsmål, der må stilles i forbindelse med et lovforslag, er »Hvorfor er det overhovedet nødvendigt at lovgive?« ØSU bør tage fat på dette aspekt i sine udtalelser om lovforslag. Samme spørgsmål bør stilles i forbindelse med indførelsen af medregulerings- og selvreguleringsystemer.

4.5. Enhver form for regulering, hvad enten der er tale om lovgivning, medregulering, selvregulering eller en kombination af disse, vil have en negativ indvirkning på handelen, medmindre reglerne er ensartede og anvendes på samme måde. Intet er mere ødelæggende for forretningslivet end uvished på lovgivningsområdet.

5. Forenkling af den eksisterende lovgivning

5.1. Forenklingen og den systematiske ajourføring af den eksisterende lovgivning bør sikre, at det aktuelle lovkorpus lever op til sine mål. Kommissionen agter derfor:

- hurtigt at vurdere eventuelle tilbagemeldinger, der afslører unødigt komplicerede forhold;
- at opstille en flerårig plan for forenklingsindsatsen, som ajourføres regelmæssigt, og i den forbindelse anvende politisk bindende tidsplaner, som de forskellige institutioner har aftalt;
- at foreslå, at der indgås en interinstitutionel aftale med henblik på at fastlægge principper for regelforenkling og yde en politisk indsats for at fremskynde det nødvendige lovgivningsarbejde;
- systematisk at indføre et forenklingselement i enhver politisk revision af gældende direktiver eller forordninger;
- at bygge på den hidtidige indsats for kodificering, omarbejdning og konsolidering af eksisterende instrumenter samt med orientering for øje at sikre en systematisk og hurtig offentliggørelse af konsoliderede tekster, hver gang der indføres en ændring.

5.2. ØSU støtter i princippet disse tiltag, men er bange for, at de ikke i sig selv vil være tilstrækkelige til at afstedkomme den kraftige forbedring af status quo, som der er så hårdt brug for. EU's nuværende regelværk omfatter over 80 000 sider, herunder næsten 10 000 sider af ni forskellige typer lovtækt, og er så kompliceret, at kun særligt uddannede og erfarne advokater kan finde rundt i indholdslabyrinten. Dette skaber ikke alene en tung byrde for virksomhederne i de nuværende medlemsstater, men fremkalder endvidere en næsten uudholdelig situation for ansøgerlandene, eftersom mængden af EU-lovgivning vokser hurtigere end ansøgerlandene kan gennemføre den eksisterende lovgivning.

5.3. ØSU frygter, at revisionen af de gældende bestemmelser vil blive præget af tilfældighed og ineffektivitet, hvis den kun udløses af tilbagemeldinger fra markedet. Det, der er behov for, er en omhyggelig og gennemgribende revision af al gældende lovgivning. Det ledende princip for en sådan revision bør være, at hvert enkelt retsinstrument straks bør ophæves, medmindre der er et klart og overbevisende argument for, at det vil tjene offentlighedens interesse at bevare det.

5.4. Det er imidlertid ikke nok at fjerne forældet lovgivning. Selv i tilfælde, hvor der helt klart er behov for lovgivning, er det ingen selvfølge, at den bevares i sin hidtidige form. Fællesskabslovgivningen har udviklet sig stykkevis, idet den gældende lovgivning er blevet ændret for at kunne tilpasses ændrede forhold. Dette har ført til en mangfoldighed af ændringer til bestemte direktiver. Hver gang situationen ændrer sig, kobles der nye bestemmelser på en allerede kompleks struktur, hvilket har ført til retsinstrumenter, som er indviklede, forvirrende og i nogle tilfælde indbyrdes modstridende. Det vil i mange tilfælde, hvor der er ikke tale om at ophæve direktiver, være nødvendigt at foretage en grundlæggende omarbejdning af teksten af hensyn til kravet om en klar, sammenhængende og kortfattet retsstruktur. Det er i den forbindelse også vigtigt, at man omhyggeligt undersøger, hvordan ændringerne vil indvirke på den sociale og miljømæssige standard.

6. Det svenske eksempel

6.1. Som led i enhver undersøgelse af denne art er det hensigtsmæssigt at kigge på eksempler på god praksis. Sverige er en af de medlemsstater, der har anlagt en systematisk regelforenklingsstrategi.

6.2. Det er ganske lærerigt at kigge nærmere på retsstrukturen i Sverige. Øverst i hierarkiet findes lovene, som vedtages af rigsdagen. Antallet af love er i øjeblikket lidt under 1 000. Herunder kommer bekendtgørelserne, som udstedes af regeringen. Antallet af bekendtgørelser anslås til at være over 2 000. Det næste led i retshierarkiet er de ministerielle styrelser retsinstrumenter, som kan opdeles i officielle cirkulærer og

generelle henstillinger. Førstnævnte er juridisk bindende. Sidstnævnte er ikke juridisk bindende, men tillægges ikke desto mindre stor betydning, selv af domstolene. I alt er der ca. 7 000 centrale retsinstrumenter i ovennævnte kategorier svarende til ca. 40 000 sider lovtækt, hvoraf 8 % er EU-relaterede. Der tilføjes i øjeblikket ca. 5 000 sider ny og ændret lovgivning om året, hvoraf ca. 80 % ikke er »nye« bestemmelser, men ændringer i eksisterende bestemmelser. Med andre ord må erhvervsfolk og deres rådgivere hvert år tilegne sig 5 000 sider nye lovkrav og »glemme« 4 000 sider eksisterende lovgivning. I visse andre medlemsstater er disse tal meget højere.

6.2.1. Under disse centrale retsinstrumenter er der yderligere tre reguleringskategorier: regionale bestemmelser, kommunale bestemmelser og overenskomstaftaler. Sidstnævnte forhandles af arbejdsmarkedets parter. Disse subsidiære bestemmelser bør ikke ignoreres og deres betydning ikke undervurderes.

6.2.2. Der kan uddrages tre vigtige konklusioner af de svenske tal:

- tilvæksten af ny og ændret lovgivning på regeringsplan er ca. 12,5 % om året;
- EU's andel af lovgivningen er forholdsvis lav;
- jo længere nede i lovgivningshierarkiet, man finder sig, jo større er mængden af lovgivning.

6.2.2.1. Skønt der her er tale om svenske tal, vil billedet formodentlig være det samme — med mindre lokale forskelle — i andre medlemsstater. Det er navnlig sandsynligt, at forholdet mellem EU-lovgivningen og den nationale lovgivning vil være mere eller mindre ens overalt.

6.3. Henimod slutningen af 1980'erne gik man i Sverige i gang med at rationalisere styrelsernes cirkulærer. For at skabe orden i systemet og forbedre offentlighedens og erhvervslivets adgang til cirkulærerne etablerede de centrale styrelser særlige lovkodekser, hvoraf der i dag er 55.

6.3.1. Det svenske eksempel har vist, at regeringens og rigsdagens forenklingsindsats stort set vil være forgæves, medmindre de forskellige styrelser og organer selv viser interesse for sagen. Det fremgår endvidere af eksemplet, at et centralt initiativ kun har ringe muligheder for at lykkes, hvis ikke ledelsen heraf placeres allerøverst i hierarkiet. Det har endvidere vist vigtigheden af at opstille konkrete mål.

6.4. Rammelovgivningens betydning er steget i de seneste år. Denne form for lovgivning har fremvist tydelige fordele i forhold til tidligere års overdrevent detaljerede love, navnlig i lyset af den hastige teknologiske udvikling, men har også haft den ulempe, at den har ført til en kraftig forøgelse af retsinstrumenter på lavere niveauer. For eksempel har den svenske fødevarerlov, en beskeden lov på kun 6 sider med 35 artikler, affødt over 100 vedtægter fra forskellige styrelser med et samlet sidetal på over 1 800.

6.5. Sverige har gennemført foranstaltninger, der skal lette reguleringsbyrden for SMV'er ved at undtage eller delvis undtage dem fra visse bestemmelser, eller ved at slække på overholdelseskravene. Der er taget lignende skridt i USA, hvor det har været et effektivt middel til at fremme iværksætterånden. I modstrid med den gængse opfattelse er USA et stærkt reguleret samfund, men de mindre virksomheders centrale organ, Small Business Administration (SBA), har gjort en indsats for at mindske den reguleringsmæssige byrde, navnlig for mikrovirksomheder.

6.5.1. Dette eksempel kunne i vid udstrækning følges i EU. Der vil naturligvis være nogle bestemmelser, hvorfra ingen kan undtages, men mange bestemmelser er uforholdsmæssigt byrdefulde for mikrovirksomheder og en hæmsko for deres etablering. I sådanne tilfælde ville der kunne slækkes på kravene uden at udhule principperne bag lovgivningen.

7. Det Økonomiske og Sociale Udvalgs adfærdskodeks

7.1. Forenklingsbestrebelserne blev styrket af ØSU's initiativ vedrørende udvikling og vedtagelse af en adfærdskodeks. Det er vigtigt, at ØSU fremskynder gennemførelsen af denne kodeks for at fastholde dynamikken.

7.2. Et af nøgleelementerne i ØSU's adfærdskodeks har været indførelsen af en systematisk overvågning af konsekvensanalysen af hvert enkelt lovforslag, men kun få, om overhovedet nogen, af de udtalelser, ØSU siden har afgivet, har taget fat på dette aspekt.

7.3. ØSU har påtaget sig at henlede EU-institutionernes opmærksomhed på det eventuelle behov for, at EU anlægger en reguleringsstrategi baseret på kontraktlige aftaler, selvregulering og medregulering. Til den ende afholdt ØSU's Markedsobservatorium et kollokvium i maj 2001 med deltagelse af repræsentanter for fem generaldirektorater fra Kommissionen og andre EU-institutioner.

7.4. ØSU har påtaget sig at indlede en dialog med de økonomiske og sociale aktører i EU, med Regionsudvalget og med de økonomiske og sociale råd i medlemsstaterne for herved at bidrage til en effektiv regelforenklingsproces. Der er endnu ikke iværksat nogen egentlig struktureret dialog herom, men Markedsobservatoriet vil i det kommende år indlede en række besøg hos nationale økonomiske og sociale råd, hvor man vil drøfte spørgsmålet om regelforenklingsproces. Endvidere er der etableret en indledende kontakt med Regionsudvalget.

7.5. I forbindelse med fastlæggelsen af ØSU's adfærdskodeks blev det konstateret, at ØSU, skønt det i vid udstrækning støttede Kommissionens forenklingstiltag, sjældent fremsatte egne forenklingsforslag eller enklere alternativer til Kommissionens forslag. Dette er desværre stadig tilfældet.

7.6. Der kan ikke herske tvivl om, at ØSU, ligesom Kommissionen, de øvrige EU-institutioner og medlemsstaterne, må være mere aktiv på dette område.

8. Spørgsmålet om regulering

8.1. Regelforenklingsproces er lige så kompleks som det problem, det søger at løse, og rejser en række modstridende spørgsmål.

8.2. Rammelovgivning er et eksempel herpå. Det er hævet over enhver tvivl, at en alt for detaljeret lovgivning er ude af trit med et marked, som er i hastig udvikling, og hvor teknologiske fremskridt truer med at gøre lovgivningen forældet, næsten før den er vedtaget. Dette fører til et behov for konstant opdatering og ændring af love, hvilket skaber usikkerhed om lovgivningen og ofte fører til lovgivningstiltag, der er så komplekse, at de nærmest er uforståelige. Derfor bør man så vidt muligt holde lovgivningen i generelle vendinger, som nemmere kan tilpasses udviklingen.

8.2.1. Princippet bag rammelovgivning er imidlertid, at virksomheder skal være frit stillet inden for de begrænsninger, der er fastlagt; man bryder dette princip, hvis rammelovgivning på EU-plan fortolkes forskelligt i de forskellige nationale lovgivninger, eller hvis rammelovgivning på nationalt plan udfyldes af bestemmelser, der udarbejdes af lavere eller lokale instanser. Rammebestemmelser er at foretrække, hvis de giver tilstrækkelig fleksibilitet til at tackle den hastige udvikling og giver virksomheder handelfrihed inden for forud fastsatte grænser, men kan være skadelige, hvis de blot forskyder lovgivningsmagten fra den politiske sfære til et lavere niveau.

8.3. Et andet eksempel er spørgsmålet om subsidiaritet. Det er almindeligt anerkendt, at man i forbindelse med alle lovgivningstiltag skal tage udgangspunkt i subsidiaritetsprincippet. Som følge heraf må EU ikke lovgive om noget, der kan klares via national lovgivning eller løses på anden måde end via lovgivning; ligeledes bør intet reguleres centralt af en medlemsstat, hvis det bedre kan klares på regionalt eller kommunalt niveau.

8.3.1. I praksis giver anvendelsen af dette princip anledning til betydelige vanskeligheder for såvel virksomheder som medlemsstaternes administrationer. Når lovgivning i henhold til subsidiaritetsprincippet skal vedtages på nationalt niveau, fører dette ofte til væsentlige forskelle i den måde, hvorpå lovgivningen er udformet i hver enkelt medlemsstat. Dette er også i endnu højere grad tilfældet, når lovgivningsbeføjelser udøves på lokalt plan. Derfor kan subsidiaritetsprincippet medføre, at virksomheder står over for modstridende bestemmelser om samme spørgsmål i forskellige medlemsstater og endda inden for samme medlemsstat. Subsidiaritet og forskellighed er to sider af samme sag.

8.3.2. Man kan argumentere for, at behovet for ensartethed i det indre marked burde føre til en anvendelse af subsidiaritetsprincippet, hvorefter en langt større del af lovgivningen skal vedtages på EU-plan, end tilfældet er i dag. Desuden burde lovgivningen holdes i sådanne termer, at der ikke var plads til substantielle ændringer i forbindelse med inkorporeringen på nationalt eller lokalt niveau. Man bør jo ikke glemme, at EU-lovgivningen i sig selv sigter mod forenkling via en harmonisering og forening af de femten medlemslandes forskellige regelsæt, for at det indre marked kan fungere effektivt.

8.4. Håndhævelse af lovgivningen er et andet spørgsmål, der er relevant for dette emne. Selv inden for de relativt få områder, hvor der er overensstemmelse mellem medlemsstaternes lovgivning, er der ofte store forskelle på, hvorledes lovgivningen håndhæves. Dette skaber konkurrenceforvridning inden for det indre marked.

8.5. Et af nøgleelementerne i effektiv lovgivning er tilgængelighed. Virksomheder og andre brugere af lovgivningen har brug for at kende deres rettigheder og pligter og burde kunne gøre sig bekendt med de gældende retsregler uden unødigt besvær eller udgifter. Det er en ulykkelig kendsgerning, at EU's regelværk ikke alene er svært at forstå, men også relativt utilgængelig. Førstnævnte problem kunne løses ved at identificere en »EU-kernelovgivning«, der skulle indeholde de grundlæggende elementer af de omtrent 1 200 direktiver og forordninger, udstedt af Rådet, og de 2 500 tilknyttede direktiver og forordninger, der er udstedt af Kommissionen. Det ville også

være nyttigt at indlede en kodificeringsproces, som man har gjort det i Sverige. Det andet problem ville kræve en revision af De Europæiske Fællesskabers Tidende, hvor det nuværende publikationssystem synes unødigt kompliceret og svært at overskue. Supplerende kunne man gøre hele EU-lovgivningen tilgængelig på et særligt web-sted og fremhæve ændringer af lovgivningen i takt med vedtagelse heraf.

8.6. Proportionalitetsprincippet er ligeledes af afgørende betydning. I lovgivningsmæssig sammenhæng følger det af dette princip, at virksomheder ikke må pålægges større byrder, end hensynet til almenheden retfærdiggør. Derfor burde det være en betingelse i forbindelse med indførelse af ethvert lovgivningstiltag på EU-, nationalt eller lokalt plan, at de, der har fremsat forslag herom, klart skulle kunne påvise, at det var nødvendigt i almenhedens interesse. Samme kriterium skulle anvendes i forbindelse med revision af den eksisterende lovgivning.

8.6.1. Lovbestemmelser bør være klare og utvetydige. Desværre er det ikke altid tilfældet på EU-niveau og i endnu mindre grad længere nede i det lovmæssige hierarki. Bestemmelser, som udarbejdes med henblik på at få løst enkeltsager, bliver ofte »klistret oven på« eksisterende bestemmelser, som ikke oprindeligt var udarbejdet med dette formål for øje. Dette skaber situationer, hvor det selv for eksperter er uklart, hvorvidt en given situation henhører under den ene eller den anden del af en forordning, under en helt anden forordning eller slet ikke hører under nogen forordning. En sådan mangel på klarhed er skadelig for alle berørte parter interesser: virksomheder, offentligheden, nationale administrationer og EU-institutioner.

8.7. ØSU mener, at der er et presserende behov for at revidere den eksisterende lovgivning og at fastlægge retningslinier for indførelse af ny lovgivning. Spørgsmålet er, hvordan og af hvem en sådan revision bør gennemføres. Erfaringerne fra Sverige viser, at de bedste resultater opnås under følgende betingelser:

- når de berørte organer er involveret i processen;
- når processen styres fra toppen af det politiske hierarki;
- når der er en aktiv dialog mellem organer og markeder; og
- når man har sat sig specifikke mål.

Det er dog måske urealistisk at forvente, at embedsmænd skal være foregangsmænd i arbejdet med at reducere og rationalisere lovgivningen; det er vigtigt, at de er med, men drivkraften må komme fra en anden kilde, som kun kan være politisk, men politiske ledere har mange andre opgaver og forpligtelser.

8.7.1. ØSU henledte i sin tidligere udtalelse om emnet⁽¹⁾ opmærksomheden på behovet for at styrke konsekvensanalysernes uvildighed og kvalitet ved at sikre, at der afsættes tilstrækkelige midler til formålet, at man bruger initiativretten, ligesom der bør fastlægges gode arbejdsmetoder og ske en effektiv høring af de direkte berørte socioøkonomiske kredse. ØSU fandt, at man kunne opnå dette, ved at Kommissionen overlod konsekvensanalyserne til et eksternt organ, der havde de krævede kvalifikationer, og som kunne leve op til det nødvendige kriterium om uafhængighed.

8.7.2. ØSU mener, at dette skulle ske i form af et permanent udvalg på EU-niveau, som tillige kunne få til opgave at overvåge arbejdet med en forenkling af lovgivningen. For at sikre en aktiv dialog mellem organer og markeder, skulle dette udvalg omfatte repræsentanter for virksomheder, Kommissionen, organerne og andre socio-økonomiske aktører. Dette er en mangel i den eksisterende proces. EU har omhyggeligt sørget for, at alle nationale organer har været repræsenteret i udvalgene, men talsmænd for markederne har ikke været nær så godt repræsenteret. Virksomheder er »forbrugere« i relation til lovgivning, og det er lige så vigtigt for dem som for nationale instanser at være direkte repræsenteret i revisionsudvalget. De er trods alt i den bedste position til at vurdere indvirkningen af lovgivningen på deres aktiviteter. Ideelt set burde man oprette et tilsvarende udvalg på nationalt niveau for at påtage sig samme funktion i relation til den nationale lovgivning, der er af langt større omfang. Det ville selvsagt være ønskeligt, at der var en tæt kontakt mellem EU-udvalget og dets nationale modstykker. De nationale udvalg kunne have den yderligere funktion at undersøge nationale loves overensstemmelse med EU-lovgivningen.

8.7.3. Dette udvalg kunne tillige varetage nogle eller samtlige af de følgende funktioner:

- udpege hvilken del af den eksisterende lovgivning, man kunne inddrage i SLIM-initiativet;
- fastlægge retningslinier for indførelsen af ny lovgivning;

- fastsætte mål for en begrænsning af lovmængden;
- kodificere EU's regelværk;
- formulere konsekvensanalyser;
- markedsovervågning;
- udføre efterfølgende evalueringer af virkningerne af de lovgivningsmæssige instrumenter i praksis;
- overtage de europæiske virksomhedspanelers arbejde;
- følge de fremskridt, som taskforcen for forenkling af erhvervsklimaet (BEST) gør; og
- koordinere de forskellige eksisterende forenklingsinitiativer (SLIM, BEST, »virksomhedspaneler«, konsekvensanalyser).

8.8. En foranstaltning, som i høj grad ville gøre dette udvalgs arbejde nemmere og yde et stort bidrag til den langsigtede forenkling af regelstrukturen, ville være at lade alle nye bestemmelser (inklusive eksisterende lovgivning, som man efter revisionen beslutter sig for ikke at røre) gælde for en tidsbegrænset periode, hvorefter de automatisk ville udløbe, medmindre de blev fornyet (såkaldt »sunset legislation«). Dette ville sikre, at disse bestemmelser systematisk skulle underkastes en revision, og at deres begrundelse ville blive taget op til revurdering med henblik på at fastslå, om de burde forblive i kraft. Den tidsbegrænsede periode behøvede ikke være den samme for alle lovgivningsinstrumenter; nogle kunne f.eks. gælde for en periode på syv år, mens andre p.g.a. deres karakter kunne gælde for en kortere periode. Man kunne indføre en lignende procedure på nationalt niveau.

8.9. Der skal væsentlig mere gang i denne forenklingsproces for at gøre udvidelsen af EU nemmere. Man pålægger ansøgerlandene en unødig byrde i deres bestræbelser på at omsætte EU's regelværk p.g.a. den uforholdsmæssige kompleksitet af en stor del af EU-lovgivningen. Hvis der ikke gøres noget ved denne situation, før de optages, vil deres virksomheder og især deres SMV'er skulle bære de ekstra og unødige udgifter, som deres modparter i medlemsstaterne i øjeblikket lider under. Disse udgifter vil veje tungere på virksomheder i ansøgerlandene end på virksomhederne i medlemsstaterne, eftersom førstnævnte skal operere i økonomier, der er langt mindre udviklede.

8.10. Kompleksiteten af den eksisterende lovgivning rejser også spørgsmål i relation til retsstatsprincippet. Ukendskab til loven er ingen undskyldning, og mange små virksomheder er i fare for at blive tvunget til at operere på den forkerte side af loven, fordi de ikke kan gennemskue indholdet og udstræk-

⁽¹⁾ EFT C 14 af 16.1.2001, s. 1.

ningen af deres retlige forpligtelser. Lovgivningens kompleksitet har resulteret i en situation, hvor nogle få højt specialiserede jurister nærmest har fået eneret på fortolkningen af mere indviklede spørgsmål, fordi disse jurister er få og besidder en efterspurgt ekspertise, kan de forlange eksorbitante salærer, hvilket betyder, at kun de største organisationer kan gøre brug af dem.

8.11. Der eksisterer et omfattende lovhierarki, der er opbygget, som følger:

EU-niveau:	Rådsforordninger Rådsdirektiver Kommissionsforordninger Kommissionsdirektiver
Nationalt niveau:	Omsætning af EU-lovgivninger Nationale love Bekendtgørelser/anordninger
Styrelser og direktorater:	Cirkulærer Generelle henstillinger
Subsidiær lovgivning:	Bestemmelser fastsat af regionalstyret Bestemmelser fastsat af kommunalstyret Kollektive aftaler Lokale styrebestemmelser og -vedtægter Lokale forvaltningsbestemmelser.

Hertil kommer bestemmelser fra internationale organer, som f.eks. WTO og ILO og bestemmelser, der følger af internationale aftaler, både bilaterale og multilaterale.

8.11.1. I mange, om ikke i alle medlemsstater øges lovgivningsmængden, jo længere ned i lovgivningshierarkiet, man kommer. Desuden er anvendelsen af de lovgivningsmæssige beføjelser ofte mere rigid og inkonsekvent på de lavere niveauer. Det er derfor lovgivningen på kommunalt, lokalt og regionalt niveau, som tynger virksomhederne og især SMV'er mest. Dette forværres yderligere af forskelle i medlemsstaterne med hensyn til forretningskik, som, selv om den ikke har lovkraft, alligevel i mange tilfælde anvendes arbitrært.

8.11.2. Indvirkningen af subsidiær lovgivning skal ikke alene vurderes ud fra de udgifter og det bureaukrati, som pålægges forretningslivet, men også ud fra et synspunkt om demokratisk legitimitet. Subsidiær regulering bliver ofte til uden noget egentligt retligt grundlag. At parlamenter og

regeringer ofte tillader anonyme organer at påtage sig lovgivningsmæssige beføjelser underminerer legitimiteten af lovgivningsprocessen og graden af accept heraf. Desuden mangler der ofte gennemsigtighed i den subsidiære lovgivningsproces.

8.12. En af grundene til, at EU-lovgivningen er så kompleks, er de mange og ofte modstridende ændringer, som fremsættes til forslagene i Parlamentet og Rådet i bestræbelserne på at opnå enighed. Selv om ØSU ikke har en løsning herpå, skal man dog påpege, at et krav om konsensus nødvendigvis øger et givent lovgivningstiltags kompleksitet. Hertil kommer, at konsekvensanalyserne tager udgangspunkt i Kommissionens forslag og ikke nødvendigvis er relevante for den efterfølgende lovgivning, som kan variere betydeligt fra det oprindelige forslag.

9. Det Økonomiske og Sociale Udvalgs rolle

9.1. I sin tidligere udtalelse ⁽¹⁾ fremhævede ØSU den vigtige rolle, som det i kraft af at være den eneste forsamling, der repræsenterer hele spektret af lovgivnings»brugere«, har at spille i forbindelse med formuleringen og overvågningen af en ny EU-politik for forenkling; ØSU opfordrede Kommissionen til at sætte det i stand til mere effektivt at påtage sig denne funktion ved:

- at høre ØSU på et tidligere stadium i processen, hvor dette er muligt, så merværdien af ØSU's råd vedrørende forenkling ikke kompromitteres;
- navnlig at høre det hvert år, i forbindelse med at Kommissionen forelægger ØSU det vejledende årsprogram over påtænkte høringsanmodninger, om forberedelsen af den statusrapport over forenklingssprocessen, som skal forelægges for Det Europæiske Råd i foråret;
- at inddrage det direkte i overvejelserne om at forbedre og styrke konsekvensanalyserne.

9.1.1. ØSU skal hermed gentage disse anmodninger.

9.1.1.1. For sin part vil ØSU forpligte sig til at være mere aktiv i forbindelse med gennemførelsen af sin egen adfærdskodeks.

⁽¹⁾ EFT C 14 af 16.1.2001, s. 1.

10. Konklusion

10.1. Der er få nye idéer i denne udtalelse. Forenklingsprocessen behøver ikke nye idéer. Hvad den behøver, er en effektiv implementering af de idéer, som allerede er blevet fremført af ØSU, Kommissionen, Det Europæiske Råd i Lissabon, Molitor-

rapporten og utallige andre involverede organer. Skønt ØSU er klar over, at det ofte er let at gøre ting mere komplicerede og vanskeligt at gøre dem mere enkle, bemærker ØSU, at det ikke giver mening at tale om forpligtelser, hvis vi ikke er forberedt på at implementere dem, og det er nytteløst at indføre nye forpligtelser, når de eksisterende ikke opfyldes.

Bruxelles, den 29. november 2001.

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 grænseoverskridende betalinger i euro«

(2002/C 48/29)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 25. september 2001 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 Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Umberto Burani til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 29. november, følgende udtalelse med 38 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Formålet med forordningsforslaget er at »reducere bankgebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro til et niveau, der ligger på linje med de gebyrer, der gælder på nationalt plan. [...] Som det allervigtigste vil det endelig give de enkelte europæiske forbrugere mulighed for at blive aktive deltagere på det indre marked, hvorved det sikres, at de enkelte forbrugere er i stand til at få fordel af den øgede prisgennemsigtighed og de større valgmuligheder«.

1.2. Kommissionens initiativ er den afsluttende fase i en dialog mellem Kommissionen, bankerne og forbrugerne, der blev indledt for mere end ti år siden. På den ene side er der Kommissionen og forbrugerne, som mente — og fortsat

mener, at omkostningsniveauet for grænseoverskridende overførsler er alt for højt, og på den anden side er der bankerne, som har fremlagt økonomiske, tekniske og organisatoriske argumenter for at retfærdiggøre prisforskellene mellem indenlandske og internationale transaktioner. Selv om banksektoren har vedtaget forskellige former for foranstaltninger (se punkt 2.9-2.14), har den ikke formået at leve helt op til forventningerne. Dette er baggrunden for Kommissionens forslag til forordning, der skal give en endelig løsning på problemet.

1.3. ØSU tilslutter sig formålet med forordningen: omkostningerne ved overførsel af beløb i euro inden for EU bør nedbringes til et niveau, der er foreneligt med det indre marked uden grænser.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Betalingssystemerne er en vigtig del af det økonomiske liv, som gør det muligt at afvikle virksomhedernes og borgernes kommercielle, finansielle og personlige transaktioner. Uanset betalingssystemernes art må der stilles de samme grundlæggende krav: de skal være sikre, hurtige og billige for forbrugerne.

2.1.1. Kommissionen har i årevis arbejdet på at nå disse målsætninger, dels ved hjælp af direktiver, henstillinger og meddelelser, der sigter mod at opnå den bedst mulige grad af sikkerhed og kontrol med systemerne, dels med en række tiltag, der sigter mod at stimulere konkurrencen mellem tjenesteyderne og beskytte forbrugerne, og endelig tilstræbes det at nedbringe prisen for »europæiske« pengeoverførsler, som for indeværende skønnes at være for høje og uforenelige med Euroland, hvor sådanne grænser ikke må findes.

2.2. Statistikkerne (der stammer fra forskellige kilder og har forskellige indfaldsvinkler, men enslydende konklusioner) viser, at antallet og omfanget af de grænseoverskridende betalinger kun udgør en brøkdel af antallet og omfanget af de indenlandske betalinger. Dette skyldes det indlysende forhold, at de indenlandske transaktioner i de enkelte lande (især for forbrugernes vedkommende) langt overstiger de udenlandske transaktioner.

2.3. Ovennævnte oplysninger viser den enorme størrelsesforskel mellem indenlandske og grænseoverskridende betalingssystemer og de forskellige grader af stordriftsfordele. Det skal også bemærkes, at der fortsat er meget stor forskel på betydningen af de nationale og de internationale markeder. Denne forskel skulle mindskes, efterhånden som bevidstheden om det indre marked øges, og ikke mindst med euroens indførelse.

2.4. På en måde kan man sige, at banksektoren hidtil har nydt godt af at være stort set eneherkende, dels fordi den alene har tilladelse til at foretage afregninger (settlements), under de nationale centralbankers styring og kontrol, og dels fordi de påkrævede massive investeringer har afholdt mindre stærke konkurrenter fra at gå ind på området.

2.5. Denne situation ændrer sig imidlertid hurtigt nu ⁽¹⁾, og to grupper af nye konkurrenter, der opererer på Internettet, dukker op på markedet — især i USA, men allerede med en betydelig tilstedeværelse i Europa:

- i første række leverandører af on line-tjenester, som trænger ind på markedet for mikrobetalinger;

- derudover producenter af nettilslutningsmateriel og netværksservere. Disse producenter begynder at gøre brug af deres udstrakte kundekreds og deres fintmaskede net på markedet til at levere alternative betalingsløsninger.

2.6. Banksektorens fremtidsperspektiver er således, at både deres markedsområde og deres manøvremargin indsnævres gradvist — om end kompenseret af væksten i transaktionsmængden. Det er et resultat af konkurrencen, som markedet hilser velkommen, og som samtidig stimulerer innovation og søgen efter mere rationelle og omkostningseffektive løsninger.

2.7. Den igangværende udvikling har store konsekvenser for virksomhederne og forbrugerne. For første gang har kunderne adgang til alternativer til bankernes traditionelle betalingsløsninger inden for detailhandel: en række nye tjenesteydelser og valgmuligheder, der ofte tilbydes til interessante priser. Endnu vigtigere er det, at det ved handel på Internettet i stigende omfang er kunden, der vælger den betalingsmåde, der passer ham/hende bedst (kreditkort, betalingskort, elektroniske penge osv.).

2.8. Det samlede billede af den elektroniske handel er dog ikke uden skyggesider. Kreditkortsystemerne nærer en vis mistillid til de nye internetvirksomheder, og de traditionelle »aftagere« nægter dem ofte tilslutning — efter ØSU's opfattelse med nogen ret, eftersom Visa-transaktioner over Internettet i 1999 ifølge systemets egne oplysninger svarede til 1 % af alle transaktionerne, men tegnede sig for 22 % af bedrageritilfældene og 50 % af tilbageførslerne (chargebacks).

2.8.1. For at omgå den hindring, der ligger i aftagernes afvisende holdning, tilbyder operatører uden for banksektoren løsninger, som imidlertid er omkostningskrævende og ikke giver de sikkerhedsgarantier, som de »officielle« kortsystemer tilbyder (SET — Secure Electronic Transactions; SSL — Secure Socket Layer). Forbrugerne er for deres vedkommende klar over den manglende sikkerhed ved systemer, der ikke er baseret på SET og SSL, og er tilbageholdende med at give oplysninger om deres kort på Internettet.

2.9. Med hensyn til de »traditionelle« pengeoverførselssystemer kan man sige, at det pres, Kommissionen har udøvet i flere år, har fået det europæiske banksystem til på ny at være opmærksom på behovet for at tilbyde brugerne sikre, effektive og billige betalingsløsninger. Selvstændige institutioner eller grupper af banker har oprettet ikke færre end 22 forskellige systemer og anvender desuden andre tekniske instrumenter end de traditionelle (direkte overførsler af kredit- og debetbeløb). Alle disse systemer skulle sigte mod at opfylde disse krav, men i praksis opfylder de langt fra målet om, at prisen på en grænseoverskridende overførsel skal svare til prisen på en indenlandsk overførsel.

⁽¹⁾ Disse aspekter er behandlet i undersøgelsen Global Payments 2000/1 fra Boston Consulting Group, 2000.

2.9.1. Der findes en komplet oversigt over de eksisterende systemer — i både en gros- og detailhandelen — i Den Europæiske Centralbanks »Blue Book« af juni 2001 (side 15-54), der viser, at de grænseoverskridende betalinger inden for detailhandelen endnu ikke har nået den samme servicekvalitet som indenlandske betalinger, og dette på trods af, at store banker eller bankkoncerner tegner sig for en betydelig del af de samlede betalingsmængder.

2.10. Bankorganisationernes⁽¹⁾ motiver skal søges ikke alene i de forskellige stordriftsfordele, der er nævnt i punkt 2.2, men også i følgende vigtige hindringer (ikke-udtømmende liste):

- mangel på en fælles, central struktur til videreforsendelse og netting af de enkelte transaktioner (bortset fra EBA — European Banking Association);
- manglen på en fælles standard for de enkelte transaktionstyper;
- manglen på skatteharmonisering, især med hensyn til kildebeskatning af udbytte;
- forskelle i reglerne om indberetning til de nationale monetære myndigheder;
- vidt forskellige regler om »sorte lister«;
- forskelle i de nationale lovgivninger om hvidvaskning af penge;
- de omfattende investeringer til det nye system, der skal integreres i de nationale systemer, set i forhold til de grænseoverskridende transaktioners relativt mindre omfang (målt i forhold til de indenlandske transaktioner anslår bankerne, at forholdet i Euroland er 1 til 300).

2.11. Kommissionen er, i hvert fald delvist, enig i denne analyse (se begrundelsen, beskrivelsen af artikel 5, første og sidste afsnit, og artikel 6, første og andet afsnit): manglende automatisering og standardisering samt forskellene i de nationale regelsæt nødvendiggør en »bekostelig« manuel ekspedition og anvendelse af forskellige procedurer. Kommissionen og bankerne synes at være enige om de tekniske og lovgivningsmæssige årsager til forskellene. Hertil kommer ifølge bankerne økonomiske vanskeligheder som følge af de påkrævede, store investeringer, der ikke står i et rimeligt forhold til det nuværende og det forventede omfang af transaktioner.

2.12. På trods af de vanskeligheder, banksektoren peger på, og ud over det initiativ, der er omtalt i punkt 2.9, er der dog opnået et yderligere positivt resultat med Kommissionens pres: De europæiske bankorganisationer har forelagt Generaldirek-

toratet for Konkurrence et forslag til en europæisk »MIF-aftale⁽²⁾« vedrørende et nyt automatiseret system for grænseoverskridende eurobetalinger i detailhandelen. Denne aftale omfatter ca. 9 000 banker og opererer med et interbankgebyr på 3 euro pr. transaktion; i overensstemmelse med konkurrencereglerne står det derefter den enkelte bank frit for selv at fastsætte betingelserne over for kunderne. For øjeblikket vides det ikke, hvordan Kommissionen vil reagere på dette forslag. MIF-aftalen skulle løse de problemer, ordregiverens bank har med på forhånd at vide, hvilket gebyr der skal betales til modtagerens bank (netop fordi der er tale om et fast gebyr).

2.13. Hvis MIF-aftalen godkendes, vil dens gennemførelse forudsætte en generel vedtagelse af ISO-standarderne (IBAN, det internationale bankkontonummer, og BIC, bankidentifikationsnummeret), som muliggør en entydig identifikation i hele EU af hver enkelt kundes konto i en hvilken som helst bank. Med den foreslåede forordning gøres det desuden med rette obligatorisk at vedtage BIC- og IBAN-standarderne.

2.14. Med forordningsforslaget sigter Kommissionen nu mod, at det skal være obligatorisk at opkræve ækvivalente gebyrer for indenlandske og grænseoverskridende transaktioner i alle EU-lande med virkning fra 1. januar 2001 for elektroniske betalingstransaktioner og fra 1. januar 2003 for overførsler. Bankerne er imod dette tiltag, mens Den Europæiske Centralbank (ECB) tilslutter sig Kommissionens målsætninger, om end med den bemærkning, at prisdannelsen i en markedsøkonomi bør være konkurrencestyret: ECB udtrykker således selv forbehold over for en regulering, der påvirker priserne på tjenesteydelserne, men som risikerer at skade markedsøkonomien⁽³⁾. Samtidig understreger ECB, at kundegebyrerne under alle omstændigheder bør falde mærkbart i 2002.

2.14.1. En bemærkning fra ECB giver os et vigtigt vurderingsgrundlag⁽⁴⁾: De nuværende gennemsnitlige omkostninger ved en pengeoverførsel mellem banker beløber sig til 50-80 eurocent, hvilket er et meget højt beløb sammenlignet med den tilsvarende behandling af tilsvarende indenlandske transaktioner, som i nogle tilfælde koster mindre end én cent. ØSU pointerer i den forbindelse, at det heller ikke er lykkedes ECB selv at sidestille behandlingen af en grænseoverskridende transaktion med behandlingen af en indenlandsk transaktion. De officielle gebyrer for TARGET varierer fra et minimumsgebyr på 0,80 EUR til et maksimumsgebyr på 1,75 EUR (plus moms) pr. transaktion, mens de interne nationale gebyrer i f.eks. Belgien gennemsnitligt ligger på omkring 0,17 EUR; der betales altså 5 til 10 gange mere for en TARGET-transaktion.

⁽²⁾ MIF: multilateral interbank exchange fee (multilateralt interbankgebyr).

⁽³⁾ Udtalelse fra ECB af 26. oktober 2001 (CON/2001/34).

⁽⁴⁾ Rundbordskonference i Europa-Parlamentets Udvalg om Økonomi og Valutaspørgsmål den 12. juli 2001.

⁽¹⁾ Den Europæiske Bankforening, den europæiske sparekassesammenslutning og den europæiske sammenslutning af andelskasser.

2.15. Da ØSU indledte sit arbejde med denne udtalelse, stillede det sig det spørgsmål, hvordan man — på grundlag af konkrete tal — finder ud af, om det er realistisk og uden ulemper for forbrugerne, når den foreslåede forordning i artikel 3 foreskriver, at der skal opkræves samme gebyr for indenlandske og grænseoverskridende betalinger, eller om gebyrer for grænseoverskridende betalinger kan reduceres til et »niveau, der ligger på linje med de gebyrer, der gælder på nationalt plan«, som det udtrykkes i begrundelsen, punkt 1, tredje afsnit.

2.16. Der er i mellemtiden kommet et indirekte svar fra EBF (European Banking Federation). I stedet for, at forordningen vedtages, skulle bankerne (eller i hvert fald en betragtelig del af banksektoren) forpligte sig til at indføre et system, hvor de gradvist mindsker forskellene mellem gebyrerne for nationale og internationale eurotransaktioner, både ved overførsel og ved hævnning af kontanter, således at forskellene vil være udlignet inden den 31. december 2005.

2.17. Vi har nu fået den afklaring, alle har ventet på (men ØSU forbeholder sig ret til at udtale sig om indholdet, når det har fået kendskab til de detaljer, der på nuværende tidspunkt ikke er kendte). Med hensigtsmæssige metoder og de nødvendige investeringer er det muligt at opnå ensartede gebyrer, om end det vil ske gradvist og under hensyntagen til den tid, den tekniske omstilling af systemer og strukturer kræver. Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet vil vurdere, hvorvidt den selvregulering, banksektoren foreslår, er mere fordelagtig end forordningen.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Henvisning til traktaten — Retsgrundlag. Forslaget til forordning er baseret på anvendelse af traktatens artikel 95, stk. 1 (foranstaltninger til gennemførelse af det indre marked). I Rådet har nogle medlemmer rejst tvivl om retsgrundlaget for Kommissionens initiativ. Det er blandt andet blevet bemærket, at pligten til at kræve samme pris for produkter, der ikke er forbundet med de samme omkostninger (se punkt 2.15.2), svarer til en prisbinding og en begrænsning af virksomhedernes frihed, som er garanteret i Nice-charterets artikel 15, 16 og 17.

3.1.1. Det er også spørgsmålet, om det er foreneligt med traktatens artikel 4, stk. 1, som stadfæster princippet om fri konkurrence, idet den foreslåede forordning ville skabe prisforvridninger på markedet, som i sidste ende ville komme de mindst effektive virksomheder til gode. ØSU ønsker ikke at gå i dybden med dette spørgsmål, men henstiller, at problemet undersøges nøje, og at der findes en ubestridelig løsning, før forordningen vedtages endeligt.

3.2. Artikel 1 — Indhold og anvendelsesområde. I denne artikel fastsættes formålet med forordningen, der er at sikre ensartede gebyrer for indenlandske og grænseoverskridende betalinger i euro på indtil 50 000 EUR. ØSU mener, at

beløbsgrænsen er for høj. For betalinger af denne størrelse — og også mindre beløb — findes der allerede systemet TARGET, som er forbeholdt overførsel af betydelige beløb, og som er underlagt favorable regel- og gebyrvilkår, der fuldt ud tilfredsstiller brugerne. Europa-Parlamentet har udtalt, at det går ind for en grænse på 12 500 EUR bl.a. ud fra den betragtning, at EBC har nedsat grænsen for bankernes pligt til at foretage statistiske indberetninger til dette beløb. ØSU erklærer sig enig i denne beløbsgrænse.

3.2.1. Hvad angår anvendelsesområdet (forordningen finder anvendelse på »grænseoverskridende betalinger i euro ... inden for Fællesskabet«), virker det klart, at det også gælder betalinger i euro mellem EU-lande, der ikke er eurolande, til andre ikke-eurolande eller til eurolande. Anvendelsesområdet for forordningen er derfor hele det indre marked, forudsat overførslen sker i euro. For ikke-eurolandes vedkommende svarer en betaling i euro ikke til nogen betaling i udenlandsk valuta (da det er overførsel til en eurokonto). Vekselomkostninger og kursrisici findes derfor ikke i de situationer. Det handler om personer eller virksomheder, som vælger at have deres transaktioner i en anden valuta (euro) end den nationale.

3.3. Artikel 2 — Definitioner. ØSU tilslutter sig de anførte definitioner, men henstiller, at terminologien i de forskellige sprogversioner kontrolleres. I f.eks. den italienske udgave taler man i litra c) om »carte di addebito diretto« (dansk »kontokort«) og i litra d) om »strumento di pagamento ricaricabile« (dansk »genopladeligt betalingsinstrument«), mens man i den franske udgave i begge tilfælde taler om »rechargeable« (genopladeligt).

3.4. Artikel 3 — Gebyrer for grænseoverskridende betalinger. I stk. 1 fastsættes det, at gebyrer for grænseoverskridende elektroniske betalingstransaktioner pr. 1. januar 2002 skal være de samme som for indenlandske betalingstransaktioner. Denne form for transaktioner omfatter i henhold til artikel 2, litra a), nr. ii), overførsler af penge effektueret ved hjælp af et elektronisk betalingsinstrument samt hævnning af kontanter ved skranker eller i pengeautomater.

3.4.1. Samme dag (1. januar 2002) ophører eurocheque-aftalen, som ellers har fungeret effektivt siden 1968. Denne aftale gjorde det muligt for kunderne at hæve penge i udlandet (men ikke i udstedelseslandet) på acceptable vilkår (ca. 2 %). De systemer, der findes for internationale kort (Visa og Eurocard-MasterCard), bevares, men de er normalt forbundet med højere gebyrer (ca. 4 % og også højere), der varierer alt efter banken, der yder kreditten. Teknisk set er højere gebyrer berettiget ud fra den synsvinkel, at der ikke er tale om hævnning af beløb på kortindehaverens konto, men om ydelse af en kredit til kortindehaveren. Set med forbrugerens øjne ændrer

det dog ikke noget ved den konklusion, at det bliver dyrere at hæve penge, når eurocheque-aftalen ophører.

3.4.2. I betragtning af den tid, der er nødvendig, for at forordningen kan vedtages (i bedste fald ved årets udgang), er det vanskeligt at se, hvordan kreditkortsystemerne skulle kunne få den fornødne tid til at revidere kontrakterne med tusindvis af banker, når kontrakterne oven i købet ofte adskiller sig fra hinanden. Man er realistisk set nødt til at vælge mellem en udsættelse af datoerne og en tilstand af usikkerhed, som kan føre til suspension af tjenesten.

3.4.3. Bemærkningen i punktet ovenfor gælder alle betalingsystemer. Hidtil er de indenlandske gebyrer gået ubeskåret til det nationale net. Kravet om ensartede gebyrer for indenlandske og grænseoverskridende transaktioner indebærer for sidstnævntes vedkommende, at det er nødvendigt at skære de brugerbetalte gebyrer ned med den del, der faktisk skal dække den tjeneste, som ydes af de udenlandske banker. Også i dette tilfælde kan de nødvendige forhandlinger, der vil skulle godkendes af konkurrencemyndighederne, tænkes at blive tidskrævende eller i hvert fald vanskelige at forene med de frister, der er fastsat i forordningsforslaget.

3.4.4. Et yderligere problem består i at fastslå størrelsen af de nationale gebyrer. Mange banker i de fleste medlemsstater opererer nemlig med faste betingelser for forvaltning af kundens konto, som ofte omfatter mulighed for at hæve penge og foretage indenlandske elektroniske overførsler og betalinger med nationale betalingskort og forudbetalte kort uden erlægelse af specifikke gebyrer. En mulig løsning kunne bestå i, at man gav tilladelse til at anvende forskellige sæt faste betingelser for rent nationale transaktioner og for nationale og internationale transaktioner.

3.5. I artikel 3, stk. 2, fastsættes den 1. januar 2003 som frist i forbindelse med grænseoverskridende pengeoverførsler og grænseoverskridende checks. For pengeoverførslers vedkommende gælder de overvejelser, der er anført ovenfor fra punkt 2.8 og frem. Når det gælder checks, må man gøre sig andre overvejelser.

3.5.1. Kommissionens statistikker og uafhængige eksperters analyser bekræfter det, enhver kan se: checks er et forældet betalingsinstrument, der er omkostningskrævende og ude af trit med tendensen til at lade papirinstrumenter afløse af elektroniske systemer. Den eneste undtagelse er Frankrig, hvor det er fastsat ved lov, at checks og behandlingen af dem er fuldstændig gratis. Det er derfor forståeligt, at forbrugerne altid foretrækker dette betalingsmiddel (mere end 40 % af alle betalinger). Det vides ikke, om omkostningerne ved checkbehandlingen opkræves indirekte af kunderne i form af højere

gebyrer på andre tjenester (»krydssubventionering«), men det ville være underligt, hvis det ikke var tilfældet.

3.5.2. På nationalt plan volder automatisk checkbehandling ingen problemer, bortset fra de høje omkostninger, men på internationalt plan udgør den udprægede mangel på harmonisering en uoverstigelig hindring (forskelle i formater, papirtype, magnetskriftssystemer (CMC7 eller E13B), magnetkodefelters placering og format). Ser man bort fra muligheden for en harmonisering, der ville være alt for omkostningskrævende, kan behandlingen af udenlandske checks kun foregå manuelt — og det er ekstremt dyrt.

3.5.3. Et andet element, der skal medtænkes, er risikoen. Når eurocheque-aftalen ophører, vil alle checks, der cirkulerer inden- og udenlands, være uden garanti, og det vil være meget vanskeligt at få checks accepteret i udlandet, hvis det ikke ligefrem er som inkassopapirer, og en sådan procedure er langt mere kompliceret og omkostningskrævende end en simpel afregning.

3.5.4. Set fra et gebyrmæssigt synspunkt har man også her det problem, der er omtalt i punkt 3.3.4: det er sjældent, at omkostningerne ved behandling af checks debiteres ved hver enkelt transaktion; disse omkostninger indgår normalt i det faste gebyr for kontoforvaltning. Det er derfor vanskeligt at foretage en gebyrudligning med afsæt i de gebyrer, der anvendes nationalt, for slet ikke at tale om systemet i Frankrig, hvor behandlingen skal være gratis.

3.5.5. I betragtning af omstændighederne og det forhold, at det er klart umuligt at opnå de samme gebyrer for nationale og internationale transaktioner, de forskellige risici og behovet for ikke at tilskynde til international brug af et system, der er forældet og alt for dyrt, foreslår ØSU, at checks udelukkes fra forordningens anvendelsesområde. EBC giver udtryk for samme holdning i sin tidligere omtalte udtalelse.

3.6. Artikel 4 — Gennemsigtige gebyrer. ØSU giver sin uforbeholdne støtte til bestemmelserne i denne artikel, ikke mindst fordi de bygger på de generelle principper, Kommissionen allerede længe har været fortalende for.

3.7. Artikel 5 — Foranstaltninger til fremme af grænseoverskridende betalinger. Tjenesterne vil kun kunne automatiseres, hvis man beslutter at anvende IBAN- og BIC-numrene (kode-numre for henholdsvis kunde og bank). Det er derfor naturligt, at det i denne artikel kræves, at bankerne meddeler deres egne kunder de pågældende kodenumre, og at kunder i forbindelse med pengeoverførsler skal give banken oplysning om modtagerens kodenumre.

3.7.1. Der er to tilfælde, som der ikke er taget højde for i forordningen. For det første det tilfælde, hvor den kunde, der skal overføre penge, ikke er i stand til at oplyse de relevante kodenumre, og for det andet det tilfælde, hvor modtageren ikke har sådanne kodenumre (som klassiske eksempler kan nævnes personer, der midlertidigt er på studieophold eller rejse i udlandet, samt overførsler fra indvandrere til slægtninge, der ikke har nogen konto). I sådanne tilfælde vil behandlingen igen skulle foregå manuelt, men det fremgår ikke af forordningen, om det er de samme gebyrer, der skal være gældende.

3.8. Artikel 6 — Medlemsstaternes forpligtelser. Med henblik på at lette en automatisering og rationalisering af tjenesterne forpligtes medlemsstaterne i denne artikel til at ophæve nationale krav om statistisk indberetning af oplysninger om betalinger på indtil 12 500 EUR fra den 1. januar 2002, og dette beløb forhøjes til 50 000 EUR fra 1. januar 2004. Derudover skal de ophæve alle krav om oplysninger om betalingsmodtageren, som er til hinder for automatiske betalinger.

3.8.1. ØSU kan principielt tilslutte sig denne foranstaltning. Medlemsstaterne skal dog undersøge, om disse forpligtelser har konsekvenser for de tiltag, der skal forebygge hvidvaskning af penge eller skatteunddragelse. Hvis statistiske oplysninger ikke er særlig velegnede til at afsløre illegal adfærd, skulle der ikke være nogen grund til kræve, at der oplyses andre identifikationselementer end de talmæssige data og årsagen til overførslen. Det er dog klart, at sådanne indberetninger også tjener andre formål end de rent statistiske.

4. Konklusioner

4.1. Som nævnt tilslutter ØSU sig formålet med forordningen. Det er dog spørgsmålet, hvordan det kan undgås, at de nationale gebyrer forhøjes, hvilket i nogle tilfælde kunne ske med den begrundelse, at internationale transaktioner er forbundet med højere udgifter. Eftersom der hersker fri prisdannelse, må denne mulighed hverken udelukkes eller undervurderes.

4.2. Man skal også undgå risikoen for, at servicekvaliteten forringes, eller at bankerne ophører med at tilbyde tjenester,

som de ikke måtte anse for rentable. Såvel forbrugerne som Kommissionen og Den Europæiske Centralbank skal holde et vågent øje med udviklingen på det punkt.

4.3. ØSU undrer sig over sidste afsnit i den konsekvensanalyse, der er vedlagt forordningsforslaget. Her hedder det, at FSPG (Financial Services Policy Group, der består af fremtrædende eksperter fra medlemsstaterne) »fuldt ud [deler] idéen om oprettelse af et fælles betalingsområde«, men at »et flertal blandt dem mener, at forordningen er forhastet«. For at sikre gennemsigtige procedurer bør FSPG's konklusioner offentliggøres eller i det mindste bekendtgøres over for dem, der skal deltage i samarbejdet og derfor have fuld indsigt i de forskellige aspekter af de problemer, der skal løses.

4.4. ØSU undrer sig desuden over forordningens gennemførelsesfrister. Tiden mellem forslagens vedtagelse og forordningens ikrafttræden synes objektivt set at være meget kort, og det skal undersøges nøje, hvor megen tid den tekniske gennemførelse af de forskellige foranstaltninger vil kræve, så man undgår at bringe forstyrrende elementer ind i betalingssystemerne netop samtidig med eller i hvert fald tæt på det tidspunkt, hvor euroen indføres. Det overlades til Kommissionen og Rådet at vurdere, om gennemførelsesfristerne er forenelige med behovet for en velorganiseret omstilling uden negative konsekvenser for forbrugerne, bl.a. under hensyntagen til udtalelsen fra EBC, der har udtrykt bekymring over de samme punkter som ØSU.

4.5. Med dette for øje og ligeledes under hensyntagen til udtalelsen fra FSPG (se punkt 4.3) gør ØSU opmærksom på det initiativ fra banksektorens side, som er omtalt i punkt 2.17. Eftersom den foreslåede forordning og den foreslåede selvregulering i sidste ende vil føre til samme resultat — bortset fra tidshorisonten — er der tale om en rent politisk beslutning, som det selvsagt er op til de politiske beslutningstagere at træffe.

4.6. For at undgå, at en allerede vedtagen forordning efterfølgende — med rette eller ej — prøves ved Domstolen, henstiller ØSU på det kraftigste, at retsgrundlaget for forordningen kontrolleres nøje. Der må ikke kunne sås tvivl om EU-aktens troværdighed.

Bruxelles, den 29. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Sverige: Den økonomiske situation og gennemførelse af de strukturelle reformer forudset i Cardiff-processen og i Rådets henstilling vedrørende den økonomiske politik«

(2002/C 48/30)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 28. februar 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Sverige: Den økonomiske situation og gennemførelse af de strukturelle reformer forudset i Cardiff-processen og i Rådets henstilling vedrørende den økonomiske politik«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Kenneth Walker til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2001.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 386. plenarforsamling af 28.-29. november 2001, mødet den 29. november, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Den 13. februar 1998 vedtog Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed en rapport om Sveriges økonomiske og sociale situation. Heri anførte man en række ulemper for Sverige ved at stå uden for/deltage i ØMU'en:

- Deltager Sverige i ØMU'en, bliver beskæftigelsen og lønningerne de eneste variable, der kan anvendes for at rette op på svensk økonomis konkurrenceevne;
- står Sverige uden for ØMU'en, vil ustabilitet i valutakurserne medføre højere realrente;
- står Sverige uden for ØMU'en, vil der ske et fald i de udenlandske investeringer, eftersom de udenlandske investorer foretrækker den sikkerhed og monetære stabilitet, som euroområdet frembyder, og de afsætningsmarkeder, det indebærer.

Analysen i nærværende udtalelse synes at vise, at det ikke har haft nogen større indflydelse på svensk økonomi, at Sverige ikke har tiltrådt ØMU'en.

1.1.1. Nærværende udtalelse er tænkt som en opfølgning på denne udtalelse med særligt henblik på de fremskridt, der er sket inden for gennemførelsen af de strukturelle reformer, som Cardiff-processen og målsætningerne i formandskabets konklusioner fra Lissabon-topmødet lagde op til. Vurderingen må nødvendigvis foretages på baggrund af EU's overordnede økonomisk-politiske retningslinjer, den generelle økonomiske situation i landet og den makroøkonomiske udvikling, der har fundet sted i den periode, der behandles.

1.2. I formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Lissabon erkendes det, at Den Europæiske Union står over for en helt ny situation som følge af globaliseringen og de udfordringer, som en ny vidensbaseret økonomi frembyder. For at tackle disse udfordringer opstilles et nyt strategisk mål for det næste tiår: at blive den mest konkurrencedygtige og

dynamiske vidensbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed.

1.2.1. For at nå dette mål kræves der en overordnet strategi, der sigter mod:

- at forberede overgangen til en økonomi og et samfund, der er vidensbaserede, ved at føre en bedre politik for informationssamfundet og for forskning og udvikling samt ved at optrappe strukturelle reformprocessen med henblik på konkurrenceevne og innovation og ved at fuldføre det indre marked,
- at modernisere den europæiske sociale model, investere i mennesker og bekæmpe social udstødelse,
- at fastholde udsigten til en sund økonomi og de positive vækstperspektiver ved at anvende et passende makroøkonomisk policy-mix.

1.2.2. Denne strategi skal gennemføres ved, at man forbedrer de nuværende processer, indfører en ny åben koordinationsmetode på alle niveauer, suppleret med en stærkere vejledende og koordinerende rolle for Det Europæiske Råd for at sikre en mere konsekvent strategisk styring og effektiv overvågning af fremskridtene.

1.2.3. Efter Lissabon-topmødet er en del af fremdriften forsvundet; andre prioriteringer er kommet til, og den økonomiske vækst i EU ligger nu væsentligt under den gennemsnitlige økonomiske vækstrate på 3 %, der ifølge formandskabets

konklusioner dengang var »et realistisk perspektiv for de kommende år«. Der er en risiko for, at målet forsvinder af syne, medmindre der gøres en aktiv indsats for at sikre det modsatte.

1.3. Det er på denne baggrund, ØSU har påtaget sig at overvåge og rapportere om fremskridtene i de enkelte medlemsstater for så vidt angår det nye strategiske mål. Denne udtalelse om situationen i Sverige er den første, der udarbejdes ud fra denne nye tilgang.

2. Oversigt over Sveriges økonomi

2.1. I 1970 havde Sverige det fjerdehøjeste BNP i verden. Ti år senere lå landet nede på en ottendeplads og i 1998 på en syttendeplads (tabel 1). Dette gradvise — omend relative — fald er også kommet til udtryk i værdien af den svenske krone, som i samme periode har mistet 50 % af sin værdi i forhold til en valutakurv bestående af de 11 vigtigste konkurrentlandes valutaer (tabel 2).

2.2. I 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne havde Sverige den kraftigste økonomiske vækst i verden næst efter USA og Japan. I 1980'erne begyndte væksten af stilne af, men beskæftigelsen forblev høj, ikke mindst fordi den offentlige sektor voksede og kunne suge den overskydende arbejdskraft til sig (tabel 3). I begyndelsen af 1990'erne udviklede den økonomiske nedgang sig til egentlig recession, og væksten i den offentlige sektor kunne ikke længere holde trit med den faldende beskæftigelse i den private sektor, hvilket førte til en kraftig — omend forholdsvis kortvarig — stigning i ledigheden (tabel 4).

2.2.1. I perioden 1970-2000 steg beskæftigelsen i den offentlige sektor med 800 000, samtidig med at beskæftigelsen i den private sektor faldt med 200 000. Ved udgangen af sidste år var 32 % af arbejdsstyrken beskæftiget i den offentlige sektor, sammenlignet med et EU-gennemsnit på 20 %. Den samlede arbejdsstyrke er på omkring 4 mio.

2.2.2. Disse forhold kommer også til udtryk i de offentlige udgifter, som i Sverige androg 56,4 % af BNP i 1999 — sammenlignet med et EU-gennemsnit på 46,7 % og et gennemsnit i OECD-landene på 38,1 % (tabel 5). Dette procenttal faldt dog i slutningen af 1990'erne.

2.3. Den økonomiske nedgang i begyndelsen af 1990'erne endte i en decideret økonomisk krise; i løbet af få år var statens gæld fordoblet, renterne skød i vejret, den åbne ledighed toppede med 8 %, kronens faste kurs i forhold til ECU'en måtte opgives, og det blev meget svært at omsætte svenske

statsobligationer. Der gik endog rygter om, at landet måtte søge hjælp hos IMF. For at løse problemerne iværksatte den svenske regering i 1995 et budgetkonsolideringsprogram.

2.3.1. Dette konsolideringsprogram, der havde et budget på 5 mia. EUR det første år og på 12 mia. EUR i hele perioden 1995-1998, var lagt an på betydelige nedskæringer i de offentlige udgifter kombineret med anelige skattestigninger. Tyngdepunktet lå meget bevidst på programmets indledende fase; de fleste foranstaltninger skulle gennemføres i begyndelsen af perioden for at demonstrere den svenske regerings vilje og genskabe finansmarkedernes tillid til regeringens evne til at løse problemerne.

2.3.2. For at sikre opbakning til konsolideringsprogrammet blandt vælgerne blev byrden fordelt så godt som ligeligt mellem udgiftsnedskæringer og skattestigninger. I praksis stod de 20 % af befolkningen, som havde de højeste indkomster, for 40 % af konsolideringen, mens de 20 % med de laveste indkomster stod for 10 %.

2.4. For at opretholde stabiliteten i økonomien og sikre, at konsolideringsprogrammet ikke gik i opløsning, iværksatte man en gennemgribende reform af budgetproceduren. Med den nye budgetmodel fik man skabt en horisontalt nedadgående proces, hvis vigtigste element var et loft over statens udgifter. Man arbejder nu med et »rullende loft« over budgettet tre år ind i fremtiden, idet man ved indgangen til et nyt år ikke rører ved lofterne for det hidtidige andet og tredje år (nu første og andet år), men kun fastlægger loftet for det nye tredje år.

2.4.1. Det er muligt efterfølgende at foretage en større justering af et loft i forlængelse af den økonomiske udvikling, men man har endnu ikke udnyttet denne mulighed. Budgettet har nemlig en sikkerhedsmargin, der skal muliggøre mindre justeringer, uden at det forud fastlagte loft overskrides, såfremt noget uforudset indtræffer.

2.4.2. Det nøjagtige niveau for udgiftsloftet det enkelte år afgøres ud fra de langsigtede mål i regeringens budgetpolitik. For at nedbringe niveauet for den akkumulerede statsgæld og konsolidere statens finanser med henblik på ugunstige demografiske tendenser er finanspolitikken for øjeblikket lagt an på at frembringe et gennemsnitligt årligt overskud på 2 % uanset konjunkturerne. Hidtil har man hvert år nået eller endog overskredet dette mål. Regeringen har således en vis manøvrerfrihed, idet den ikke behøver at komme op på 2 %, hvis de økonomiske forhold taler imod det, når blot det løbende gennemsnit holdes over 2 %.

2.5. Konsolideringsprogrammet har været særdeles vellykket. Tabel 6 viser forbedringen med hensyn til vækst i BNP, privatforbrug, statslig låntagning, beskæftigelse, produktivitet og inflation. Den nettoforbedring i statens finanser, som programmet har medført, svarer til mere end 12 % af BNP i perioden 1995-2000. Efter et budgetunderskud på 11 % af BNP i 1993 havde Sverige i 1998 et overskud på 2 % af BNP, hvilket ud fra enhver målestok må siges at være en imponerende vending.

2.5.1. Svensk økonomi voksede med 4 % om året i 1999 og 2000, hvilket er en del mere end den beregnede potentielle vækstrate på 2,5 %. Den hurtige stigning i den samlede efterspørgsel har haft et bredt grundlag med et betydeligt bidrag fra såvel indenlandsk efterspørgsel som eksport. Desuden er erhvervsinvesteringerne steget betydeligt, understøttet af styrken i andre efterspørgselskomponenter og lave renter. Med en stabil og afbalanceret vækst er balancen i statens finanser til stadighed blevet bedre, samtidig med at man kun har oplevet en moderat svækkelse af betalingsbalancens løbende poster. Produktivitetsstigningen har de seneste tre år været 2 %, hvilket er et halvt procentpoint over gennemsnittet i de seneste 20 år. Tilsvarende har væksten i beskæftigelsen ligget betydeligt over den generelle tendens, således at den åbne ledighed er faldet kraftigt til ca. 4 % ved udgangen af sidste år (5,9 % efter den harmoniserede Eurostat-beregningsmetode), hvilket falder i tråd med regeringens erklærede mål.

2.5.2. Det overordnede billede af en positiv makroøkonomisk situation kompletteres af, at inflationen har været bemærkelsesværdig lav, med en forbrugerprisstigning på kun 0,75 % i 1999 og 1,25 % i 2000. Dette kommer også til udtryk i virksomhedernes tillid til situationen: I en spørgeundersøgelse foretaget af Eurochambres i slutningen af 2000 blandt svenske virksomheder angav 73 % af respondenterne, at deres udsigter for 2001 var positive, og næsten ingen mente, at 2001 ville blive et dårligere år end 2000.

2.5.3. Væksten efter krisen skyldes i nogen grad, at krisen eliminerede de mindst effektive virksomheder og tvang de overlevende til at forbedre deres effektivitet.

2.6. Alt i alt er svensk økonomi formentlig stærkere og mere afbalanceret end på noget tidspunkt siden de »vilde« år først i 1970'erne. Med god balance mellem opsparing og investeringer og en rimelig god international konkurrenceevne er der ingen overhængende risici, og en gentagelse af tidligere perioder med dyb recession er derfor usandsynlig. Væksten har været kraftig og solidt funderet, idet arbejdsmarkedet dog synes at blive mere og mere stramt.

2.6.1. Dette er måske den eneste fare, der lur i horisonten. Der er for øjeblikket betydelig usikkerhed med hensyn til vurderingerne af det potentielle BNP-niveau og produktionsgabet. Svenske eksperter er generelt enige om, at der er yderligere kapacitet, og at produktionsgabet først vil blive lukket hen imod slutningen af året eller måske først et stykke ind i næste år. Nogle mener dog, at produktionsgabet muligvis blev lukket allerede sidste år.

2.6.2. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt den lave inflation er holdbar med de nuværende rentesatser. Inflationsforventningerne har været godt forankret i inflationsmålet på 2 %, men dette skal ses på baggrund af, at stadig flere indikatorer peger på øget mangel på arbejdskraft, og at de nominelle lønstigninger i Sverige — om end de i et historisk perspektiv har været lave — har ligget lidt over niveauet i de lande, Sverige handler med. Begrænsede huslejestigninger som følge af en reel huslejekontrol har medvirket til at holde inflationen i ave. Reallønsstigningen har dog været højere end produktionsstigningen, og overskudsmarginen er blevet mindre i de seneste år — i modsætning til, hvad der er sket i de fleste andre lande. På mellemlang sigt kan inflationspresset langsomt tage til, hvis økonomien fortsætter med at ekspandere på et niveau, der ligger over potentialet. Den uventede stigning i såvel den registrerede inflationsrate som i den underliggende inflation i april og maj i år understreger denne risiko. Desuden udgør den vedvarende svage krone en stadig større risiko for inflation på mellemlang sigt. Der kan næppe være tvivl om, at inflationsrisikoen er blevet mere overhængende inden for de seneste måneder.

2.7. Det skal dog siges, at den nuværende globale økonomiske afmatning kan bidrage til, at efterspørgslen på lang sigt holdes nogenlunde i balance. Hvis svagere global efterspørgsel letter bekymringerne for inflation på mellemlang sigt, skabes der mulighed for en mere lempelig pengepolitik end den, der ellers er ønskelig. De negative følger af den globale afmatning kan blive større i Sverige end i andre medlemsstater pga. økonomiens relativt store afhængighed af teknologisektoren, som globalt set er hårdest ramt.

2.8. Det værste scenario er stigende inflation med fortsat træg økonomisk vækst. I en sådan situation kan de monetære myndigheder tvinges til at hæve renterne for at holde inflationen under kontrol, hvilket ville forlænge de økonomiske stramninger og måske skabe recession. Resultatet er såkaldt stagflation. Den svenske regerings kompetente økonomiske styring de seneste år, understøttet af Riksbankens monetære dispositioner, høster almindelig anerkendelse som et eksempel på bedste praksis inden for pengepolitik og skulle være nok til at bortvejre faren.

3. Socialpolitik

3.1. Sverige har et af verdens mest omfattende og mest rundhåndede socialsikringssystemer. Dette system er baseret på et princip om solidaritet og social samhørighed, hvor sociale ydelser ses som en grundlæggende rettighed og ikke som velgørenhed. De opfattes som et væsentligt samfundsmæssigt element snarere end som en byrde for staten. Der er bred konsensus i Sverige om dette spørgsmål. Selv arbejdsgiversiden accepterer i almindelighed, at et højt beskatningsniveau er et uomgængeligt element i den ønskede sociale model. Skatterne i Sverige er blandt de højeste i EU (tabel 7).

3.2. Den økonomiske krise i 1994 sendte en chokbølge igennem systemet. Selvom regeringen bestræbte sig på at sikre, at de nødvendige besparelser blev opnået med en nogenlunde ligelig fordeling mellem nedskæringer og skattestigninger, ramte nedskæringerne mange mennesker hårdt og var svære for mange at acceptere. I ethvert velfærdssystem er der en naturlig tendens til, at givne føler, at de yder for meget, mens modtagerne føler, de får for lidt. Denne fornemmelse bliver stærkere, når skattestigninger optræder samtidig med nedskæringer. Begge parter vil være tilbøjelige til at sige, at de ikke får noget for pengene.

3.3. Det siger noget om den sociale samhørighed i Sverige, at solidaritetsprincipperne har kunnet overleve denne situation. Der er endnu bred enighed om, at velfærdsstaten er kernen i et stabilt samfund, men i dag er der desuden en lige så udbredt erkendelse af, at sunde offentlige finanser udgør eksistensgrundlaget for et sådant system. Det anses nu for et faktum, at underskudsfinansiering koster selvstændighed, fordi regeringens politik så i stadig højere grad vil blive dikteret af långiverne. Afviklingen af gælden æder så stor en del af statens provenu, at det i høj grad går ud over det beløb, der kan bruges til socialsikringsforanstaltninger.

3.3.1. Skal en regering bevare sin handlefrihed, må den derfor i det lange perspektiv sikre balance mellem udgifter og indtægter. Regeringer har brug for vælgernes og finansmarkedernes tillid, som bl.a. kan opnås gennem åbenhed. Solvens er i sidste ende nøglen til frihed.

3.3.2. Den forbedrede svenske økonomi har medført et ønske fra visse sider om at opbløde eller ligefrem afskaffe udgiftslofterne. Argumentet er, at foranstaltninger af denne type er beregnet på krisesituationer og ikke kan forsvares som et permanent element i den makroøkonomiske politik. Regeringen har afvist disse argumenter: Den påpeger, at lofterne hvert år fastlægges ud fra en vurdering af, hvad der på lang sigt vil være et bæredygtigt udgiftsniveau, og ikke på

grundlag af en prognose for provenuet et enkelt år. Dette giver regeringen mulighed for at formulere en velfærdspolitik, der er bæredygtig på lang sigt og er uafhængig af konjunkturudviklingen. Regeringen er fast besluttet på at undgå, at man igen ender i en situation, hvor en konjunkturedgang tvinger den til at vælge mellem nedskæringer i velfærdsydelserne og underskudsfinansiering, hvilket gør den helt afhængig af eksterne faktorer.

3.3.3. Regeringen har hermed reelt valgt at følge den grundlæggende makroøkonomiske strategi, der har været benyttet i USA siden 1990. Inden da var udgangspunktet, at USA's føderale budget skulle bringes i balance ved hjælp af lovfæstede mål for underskuddet. Dette resulterede i en begrænsning af det årlige underskud, men kunne aldrig skabe balance på budgettet, af den simple årsag at statens udgifter fik lov til at stige i perioder med højkonjunktur, men ikke kunne beskæres tilstrækkeligt, når der var lavkonjunktur.

3.3.3.1. Efter 1990 samlede man konsekvent opmærksomheden om udgifterne uden at fastsætte særlige mål for underskuddet. Under en konjunkturedgang kan budgettet vokse, i det omfang stigningen skyldes automatiske stabilisatorer. I perioder med økonomisk opgang skal underskuddet omvendt reduceres, idet et øget provenu ikke må bruges til finansiering af nye udgifter, men kun til konsolidering. Denne strategi bygger med andre ord på, at underskuddet »ånder« i takt med konjunkturerne og på grund af sin modcykliske karakter reelt har en konjunkturstabiliserende virkning.

3.3.3.2. Denne modcykliske strategi ligner den model, den svenske regering nu benytter. Politiken har været vellykket i USA, og som det fremgår af tabel 6, ser det ud til, at den er lige så vellykket i Sverige. En sådan politik er naturligvis afhængig af, at man på andre politikområder, ikke mindst inden for den monetære politik, konsekvent understøtter den økonomiske vækst. Sverige, som i dag ikke er medlem af ØMU'en, kontrollerer fortsat selv sin monetære politik inden for de rammer, der ligger i vækst- og stabilitetspagten.

3.3.3.3. Kravet om at modvirke de negative demografiske tendenser vil nok på kort til mellemlang sigt tvinge den svenske regering til at indtage en mere restriktiv holdning til udgiftsbegrænsninger, end amerikanerne har gjort. Dette forklarer beslutningen om at sigte mod et gennemsnitligt årligt overskud snarere end blot budgetbalance.

4. Beskæftigelse

4.1. Sverige har et af de laveste tal for åben ledighed i EU. I 2000 lå den reelle ledighedsprocent med 4 % under den »naturlige« arbejdsløshed (NAIRU, dvs. non-accelerating inflation rate of employment), jf. tabel 8. Som for de fleste lande gælder dog, at der er markante regionale forskelle; ledigheden i det nordlige Sverige er tre gange højere end i Stockholm, og i byerne er der lommer med relativt høj ledighed.

4.1.1. Beskæftigelsesniveauet og erhvervsfrekvensen i Sverige er blandt de højeste i verden. I 2000 lå beskæftigelsesfrekvensen på 75 %, og erhvervsfrekvensen for befolkningen i den arbejdsdygtige alder var 78 %. Selvom dette er en nedgang i forhold til 1990, hvor begge tal lå på 85 %, ligger beskæftigelsesniveauet i Sverige langt over EU-gennemsnittet, og det er højere end i USA, Japan og de fleste andre medlemsstater. Regeringen har ikke desto mindre opstillet som mål, at beskæftigelsen blandt personer med udstøttet beskæftigelse skal op på 80 % inden 2004. Dette indebærer, at der skal skabes 110 000 nye arbejdspladser. Reelt vil det blive nødvendigt at øge erhvervsfrekvensen, hvis væksten i produktionen skal opretholdes, eftersom flere og flere virksomheder i en lang række forskellige brancher melder om mangel på arbejdskraft. I en spørgeundersøgelse, der blev gennemført af Eurochambres i slutningen af 2000, opgav 35 % af de adspurgte virksomheder, at de ville få brug for flere ansatte i 2001. Sverige er en af fire nuværende medlemsstater, der har meddelt, at de vil give borgerne i de nye medlemsstater fri adgang til landets arbejdsmarked, så snart de er blevet medlemmer.

4.1.1.1. En uklar faktor på det svenske arbejdsmarked er det store sygefravær, som i gennemsnit ligger på 10 % af den nominelle arbejdskapacitet. Dette tal har haft en tendens til at stige i forbindelse med den faldende arbejdsløshed, hvilket har medført en hurtig stigning i udgifterne til sygedagpenge, hvilket — i en situation med et udgiftsloft — har ført til yderligere nedskæringer på andre områder. Tallet er højere i den offentlige end i den private sektor og lavest blandt ansatte i små og mellemstore virksomheder.

4.2. Den svenske regering har iværksat såkaldte »aktive arbejdsmarkedsprogrammer« for at bekæmpe arbejdsløsheden. Målet er at holde folk på arbejdsmarkedet ud fra den betragtning, at hvis tidlig tilbagetrækning bruges som middel til at reducere arbejdsløsheden i økonomiske nedgangsperioder, vil det være svært at overbevise folk om, at de skal vende tilbage til arbejdsmarkedet, når der bliver mangel på arbejdskraft. Det opfattes desuden som risikabelt og socialt kontroversielt at lade store grupper stå uden for arbejdsmarkedet i længere perioder. De aktive arbejdsmarkedsprogrammer sigter i første række mod at styrke jobegnetheden; de skal ikke skabe nye arbejdspladser.

4.3. Som et led i strategien indførte man den 1. august 2000 en aktivitetsgaranti. Den omfatter personer, der er registreret af arbejdsformidlingen, og som modtager arbejdsløshedsunderstøttelse eller bistandshjælp og ikke har haft ordinær (dvs. udstøttet) beskæftigelse i 27 måneder. Denne gruppe omfattede ved udgangen af sidste år 50 000 personer (1,25 % af arbejdsstyrken), til trods for den relativt lave ledighed.

4.4. For at opbygge de menneskelige ressourcer er det et krav, at arbejdssøgende deltager i de aktive arbejdsmarkedsprogrammer eller på anden måde uddanner sig. Alle aktiviteter under aktivitetsgarantien planlægges for en periode på højst 6 måneder, men der er ingen fast grænse for garantiens længde. I princippet er perioden ubegrænset.

4.4.1. Følgende kritik er blevet rejst mod de aktive arbejdsmarkedsprogrammer, bl.a. fra arbejdsgiverside:

- den uddannelse, der tilbydes, er ikke altid relevant for arbejdsgiveren,
- uddannelse uden nye arbejdspladser giver blot arbejdsløse på et højere uddannelsesniveau,
- de aktive arbejdsmarkedsprogrammer har været alt for ambitiøse, og man har opstillet for mange mål,
- arbejdsmarkedsforanstaltninger sker på for mange niveauer, ligesom der er for mange ledelsesniveauer,
- processen er for langsom, og den fokuserer på de forkerte områder,
- personer, der er omfattet af arbejdsmarkedsforanstaltninger, holder op med aktivt at søge arbejde,
- systemet hæmmer arbejdskraftens mobilitet, fordi man yder støtte til dækning af transportudgifter,
- arbejdsgiverne foretrækker personer med erfaring fra »rigtige« job.

4.4.2. Der ydes økonomisk støtte til arbejdsløse — eller personer med risiko for at blive arbejdsløse — til start af egen virksomhed, hvis de menes at have forudsætninger for det.

4.4.3. Arbejdssøgende med et arbejdsrelateret handicap tilbydes indledende og løbende støtte. Denne støtte er henvendt til såvel den arbejdssøgende selv som til arbejdsgiveren via en konsulent med særlig indslusningsekspertise.

4.4.4. Hvis man medregner deltagerne i voksenuddannelsesinitiativet, deltog i 2000 220 000 fuldtidspersoner i aktive arbejdsmarkedsprogrammer, hvilket svarer til ca. 5 % af arbejdsstyrken. De samlede udgifter til de aktive arbejdsmarkedsprogrammer svarede til 2 % af BNP (tabel 9), hvilket, selv når den relativt lave ledighed tages i betragtning, er mere end i noget andet OECD-land.

4.5. Parallelt med de aktive arbejdsmarkedsprogrammer yder regeringen støtte til arbejdsgivere, der ansætter langtidsløse. Såvel private som offentlige arbejdsgivere kan opnå almindelig ansættelsesstøtte svarende til 50 % af lønnen eller højst 350 SEK pr. dag til arbejdstagere, der har været arbejdsløse eller arbejdssøgende i mere end 12 måneder. Højere ansættelsesstøtte kan opnås efter en glidende skala med højere beløb for arbejdstagere, der har været ledige i mere end 24 måneder. For arbejdstagere over 57 år, der har været arbejdsløse i mere end 24 måneder, ydes der særlig ansættelsesstøtte svarende til 75 % af lønnen eller højst 525 SEK pr. dag i højst 2 år. De aktive arbejdsmarkedsprogrammer koster dobbelt så meget som ansættelsesstøtte, men der er en vis bekymring for, at arbejdsgivere udnytter støttesystemet til at skaffe sig billig arbejdskraft.

4.6. Som det fremgår af tabel 9 er bruttostøtten fra arbejdsløshedsforsikringen blandt de højeste i Europa. De formelle krav for at få dagpenge er relativt strenge, men i praksis er der en vis fleksibilitet. I teorien får man dagpenge i 300 dage, men denne periode kan reelt forlænges med yderligere 600 dage, hvis modtageren deltager i et uddannelsesprogram. Supplerende dagpenge gør det muligt for en person at arbejde deltid, idet vedkommende så modtager dagpenge for de resterende timer i en normal arbejdsuge; denne ordning gør, at gevinsten ved at arbejde mere er relativt lille.

4.6.1. Arbejdsløshedsdagpengene svarer til 80 % af den tidligere løn op til en vis indkomstgrænse, men der er stor politisk vilje til at hæve beløbsgrænsen, eftersom denne maksimumsats indebærer, at en stor andel af arbejdsstyrken modtager et dagpengebeløb på under 80 %.

4.7. Af rapporten »World Competitive Report«, som IMD (International Institute for Management Development) udarbejdede i 2000, fremgår det, at arbejdsmarkedslovgivningen i Sverige stadigvæk er forholdsvis restriktiv i sammenligning med andre EU-lande og andre førende økonomier i verden (tabel 10).

5. Pensioner og den demografiske udfordring

5.1. Ligesom de fleste andre udviklede lande vil Sverige i det næste halve århundrede opleve store demografiske problemer. Den nuværende situation vil forværres væsentligt i en nær fremtid, når efterkrigstidens baby-boom-generation går på pension. De demografiske problemer i Sverige forstærkes af det lave fødselstal, der nu ligger på 1,4 hvilket er et brat fald fra lidt over 1,7 i 1995. Dette fald er langt mere udtalt i Sverige end i andre medlemsstater og gør Sverige til en af de »hurtigst aldrende« befolkninger i EU. I 2030 vil forholdet mellem folk under den erhvervsaktive alder, i den erhvervsaktive alder og over den normale pensionsalder være 21,6: 54,4: 24. Selv med en erhvervsfrekvens over 80 % betyder dette, at hver aktiv person skal forsørge 1,3 ikke-aktive. Ifølge prognoser vil situationen være yderligere forværret i 2050. På nuværende tidspunkt udgør de ufinansierede pensionsforpligtelser 26 % af BNP.

5.1.1. Den demografiske situation i Sverige forværres af en generel tendens til at gå på pension lang tid før den lovfæstede pensionsalder og af den svenske befolknings gennemsnitligt meget høje sundhedsniveau, der øger den forventede levetid i Sverige langt mere end i andre medlemsstater. Tendensen til højere levealder er stigende i næsten alle udviklede lande. En mangel på regelmæssig tilpasning til stigningen i den forventede levetid har skabt omkostningskriser i mange nationale socialsikringssystemer.

5.2. Det gamle pensionssystem blev udtænkt i 1950'erne i et økonomisk miljø med en stabil realvækst på 4 % og en forventet levetid, der lå langt under de nuværende niveauer. Da lønstigningen pr. indbygger faldt til et gennemsnit på omkring 2 %, og væksten i arbejdsstyrken stagnerede, blev eksperterne bekymrede for, at bidragsgrundlaget ikke ville stige hurtigt nok til, at man kunne imødekomme den forventede stigning i de lovfæstede pensioner. Aktuarberegninger viste, at det ville blive nødvendigt at øge pensionsbidraget væsentligt for at opfylde fremtidige forpligtelser, selvom omfanget af problemet — som altid — afhang af aktuarprognoser for den fremtidige situation. Det, at det ikke var muligt at sige, hvordan situationen ville udvikle sig, var i sig selv et problem. Der er generel enighed om, at det er vigtigt at kende de forskellige generationers forpligtelser over for hinanden inden for et pay-as-you-go-system (PAYG).

5.2.1. Den brede befolkning delte eksperternes bekymringer. I starten af 1980'erne fik en stor del af befolkningen det indtryk, at systemet ikke ville kunne leve op til sine »fremtidsløfter«. Især yngre arbejdstagere blev mere og mere skeptiske over for deres fremtidsudsigter som pensionister. Man mistede kort sagt tiltroen til systemet. Den store økonomiske recession i starten af 1990'erne og det ledsagende fald i bidragsgrundlaget på ca. 10 % skabte en bred politisk erkendelse af, at der var et akut behov for en reform.

5.3. For at takle dette problem oprettede regeringen en pensionsarbejdsgruppe i 1992, der fik mandat til at reformere det dengang eksisterende pensionssystem for at gøre det mere bæredygtigt. Den første lovgivning i forbindelse med reformen blev vedtaget i juni 1994. Reformen af socialsikringssystemer er i sigens natur politiske og er derfor i sidste ende altid på flere områder et kompromis mellem forskellige interesser. En af styrkerne i den svenske reformproces er, at reformen er et resultat af politisk konsensus mellem fem af de syv partier i Riksdagen, der samlet repræsenterer over 80 % af borgerne. Denne brede politiske konsensus eksisterer fortsat.

5.3.1. Reformens overordnede principper er dem, der har dannet grundlaget for den svenske socialpolitik lige siden 1950'erne. Hensigten har været at skabe en passende lønrelateret pensionsydelse med dækning for alle personer, der arbejder og har bopæl i Sverige, samt et sikkerhedsnet, der garanterer de ældre en rimelig levestandard. Den svenske reform har følgende fire centrale mål:

- En retfærdig behandling af personer, der har ydet forskellige bidrag gennem tiden. To personer, der har betalt det samme bidrag, og som går på pension på samme tidspunkt og i samme alder, bør være berettiget til den samme ydelse;
- Gennemsigtig udbetaling; dette mål opnås med en udbetalingspolitik, som finansieres gennem generelle budgetressourcer, der er øremærket til dette formål;
- Finansiell stabilitet i lyset af de demografiske og økonomiske ændringer;
- Opsparing forvaltet af private finansieringsinstitutioner.

5.3.2. I den periode, hvor de store årgange fra 1940'erne vil dræne reserveerne i det nuværende PAYG-system, vil den offentlige opsparing blive opretholdt gennem indførelse og udvikling af en ny »andensøjleopsparing« blandt yngre arbejdstagere. Et resultat af reformen er, at ældre arbejdstagere altid skal kunne kombinere indtægter fra henholdsvis arbejde og pension, og at der vil blive anvendt samme skatteregler for begge indkomsttyper.

5.4. Det samlede lønbaserede bidrag i det nye system vil være på 18,5 % og finansieres ligeligt gennem arbejdsgiver- og arbejdstagerbidrag, hvoraf 2,5 % går til præmiepension. Denne del kan investeres i private fonde efter arbejdstagerens valg, og der er hermed indført et finansieringselement i det, der førhen var et rent PAYG-system. For personer, der ikke når op på et minimumsniveau, har man en supplerende garantipension, der finansieres af staten.

5.5. Pensionssystemets anden søjle er en aftalebaseret pension, der finansieres via arbejdsgiver- og arbejdstagerbidrag. Også her har man i dag en præmiepensionsdel. Mange supplerer desuden deres pension med private pensionsordninger.

5.6. I lyset af den nævnte demografiske situation vil det i løbet af de kommende 30 år formentlig blive nødvendigt at tage yderligere skridt i retning af finansierede systemer frem for PAYG-systemer. Dette betyder ikke nødvendigvis, at systemet skal privatiseres. Det er absolut muligt og endog ønskeligt for det offentlige at operere med finansierede ordninger.

6. Forskning og udvikling

6.1. Virksomheders og regeringers investering i forskning og udvikling er den vigtigste kilde til udviklingen af nye idéer. Selvom der bruges væsentligt flere midler på forskning og udvikling i USA end i Europa, har Sverige de største F&U-udgifter pr. indbygger på dette område i Europa. Tabel 11 viser, at de svenske F&U-udgifter ligger over Japans og nærmer sig niveauet i USA, og at de er næsten dobbelt så store som gennemsnittet for EU-14 (EU ekskl. Luxembourg).

6.2. Sveriges udgifter til forskning svarer til omkring 3,8 % af BNP, men 85 % af disse udgifter bæres af virksomhederne og går derfor snarere til anvendt forskning end til grundforskning. En anledning til bekymring på dette område er, at mange førende svenske virksomheder er overtaget af udenlandske multinationale virksomheder — en proces, der sandsynligvis vil fortsætte. En konsekvens heraf er, at disse virksomheder kan vælge at samle forskningen i internationale forskningscentre, hvilket kan være til skade for svenske forskningsaktiviteter.

6.3. Universiteterne er traditionelt blevet opfattet som steder, hvor der foretages »ren« forskning, men de bliver i stadig højere grad involveret i kommercielle aktiviteter. Den primære indtægtskilde for universiteternes forskningsafdelinger stammer fra spinoffs og i mindre grad fra patentering af opfindelser. I henhold til den svenske lovgivning gives alle patentrettigheder til opfinderen, ligegyldigt hvordan forsk-

ningen har været finansieret, og dette er til skade for grundforskningen, idet det reducerer de indtægter, universiteterne har til at finansiere andre forskningsprojekter.

7. Den nye økonomi

7.1. Det seneste årti kendetegnes ved fremkomsten af »den nye økonomi«, som bygger på udnyttelse af informationsteknologi (IT). En af hovedårsagerne til dette er, at der med Internettet er skabt og indført en global standard. Det er sandsynligvis den mest betydningsfulde standard, man nogensinde har haft. Før indførelsen af denne standard brugte virksomheder forskellige tekniske platforme, der var indbyrdes uforenelige, og kunderne var derfor tvunget til at bruge et bestemt system. Denne standard har øget IT-brugernes færdigheder som aldrig før og undervejs i processen igangsat en grundlæggende omstrukturering af alle typer kommercielle, industrielle, forvaltningsmæssige og private aktiviteter. Globaliseringsprocessen er baseret på muligheden for fri informationsudveksling.

7.2. Traditionelt er teknologi blevet opfattet som anvendelse af videnskabelige opdagelser. Dette er med IT blevet ændret. Opdagelserne gøres nu på teknologisk niveau. IT adskiller sig fra tidligere innovative teknologier ved, at den rationaliserer og accelererer informationsstrømmen frem for at flytte genstande. Den nye økonomi skaber nye betingelser for hele økonomien. IT er ikke bare et spørgsmål om succesfulde IT-virksomheder, men også om virkningen af IT i alle typer virksomheder og organisationer, inklusive den offentlige sektor. De nye teknologier kræver en grundlæggende omstrukturering af virksomhedernes informationsstrøm. Gamle grænser forsvinder:

- mellem nationer;
- mellem industrier;
- mellem varer og tjenesteydelser;
- mellem og inden for virksomheder;
- mellem arbejdsgivere og arbejdstagere;
- mellem arbejdere og funktionærer;
- mellem arbejde og fritid;
- mellem hjem og arbejdsplads.

7.3. De enkelte mennesker oplever virkningen af den nye økonomi på mange forskellige måder. Som forbrugere drager de fordel af bedre information, af et større udvalg af varer og tjenesteydelser og af lavere priser, idet de har adgang til et globalt marked. Som arbejdstagere kan de arbejde mere selvstændigt, både individuelt og i grupper, og de kan opnå større ansvar og autoritet og få mulighed for større indtjening og for at tilegne sig nye færdigheder i løbet af deres arbejdsliv. Som borgere kan de indhente flere oplysninger og få større indflydelse og komme i tættere kontakt med beslutningstagerne.

7.4. Sverige var én af pionererne inden for anvendelse af IT. Svenske virksomheder og myndigheder var hurtige til at investere store summer i ny teknologi. Nedenstående faktorer gjorde denne proces lettere:

- gode ledelsesfærdigheder i svenske virksomheder;
- et generelt højt uddannelsesniveau i befolkningen;
- ingen modstand fra fagforeningerne mod indførelse af ny teknologi.

7.4.1. På nationalt plan ydede regeringen et stort bidrag til udbredelse af IT-færdigheder ved at indføre skattelettelser ved køb af pc'ere til hjemmebrug. Som et resultat heraf er Sveriges samlede udgifter til IT udtrykt i procent af BNP ikke blot højere end i noget andet EU-land, men også højere end i USA og betydeligt højere end i Japan (tabel 12). Ifølge det indeks for informationssamfundets infrastruktur, som er udarbejdet af IDC (der indgår i International Data Group) i 2000, er Sverige det førende land i verden (tabel 13).

7.5. Den nye økonomi karakteriseres ved stor vækst i den samlede faktorproduktivitet og lav inflation. Tabel 14 viser, at de nordiske lande (Sverige, Danmark, Finland og Norge) i referenceperioden har haft et stort fald i inflationen kombineret med en stor stigning i den samlede faktorproduktivitet. I USA har tendensen været den samme, om end ikke i samme udstrækning. Omvendt har EU (ekskl. de nordiske lande, Storbritannien og Luxembourg) haft lavere inflation, men et drastisk fald i faktorproduktiviteten. Japan har haft et lignende mønster, men i mindre udpræget grad. Dette fremgår af den benchmarking-undersøgelse, som Kommissionen foretog i 1998 (tabel 15). Den viser, hvilke lande der er førende, og hvilke der halter bagefter.

7.6. Et af de mål, som blev fastsat i Lissabon, var, at medlemsstaterne skulle sikre almen elektronisk adgang til de vigtigste offentlige basistjenesteydelser senest i 2003. Kun i denne henseende er Sverige ikke i front blandt IT-landene: Sverige ligger betydeligt under gennemsnittet i EU (tabel 16). Dette er en indikator for de fremskridt, de nationale regeringer har gjort inden for udnyttelse af Internettets potentiale. Det siger noget om det offentlige og virksomhedernes evne til at bruge Internettet til obligatoriske administrative procedurer (B2A). Der er behov for en større indsats på dette område i Sverige.

7.7. Hvis Sverige skal opretholde førerpositionen i den nye økonomi og udnytte fordelene i forbindelse hermed, må der træffes visse foranstaltninger. Svenske virksomheder, arbejdstagere og husholdninger har været hurtige til at tage de nye teknologier til sig, men viljen til at acceptere forandringer bør styrkes yderligere. Det er nødvendigt, at fagforeningerne opretholder fleksibiliteten i deres tilgang til ny teknologi, nye arbejdsmetoder, nye organisatoriske principper og nye former for aflønning. Det kræver kapital at udnytte den nye økonomis potentiale. Der skal skabes bedre mulighed for risikofinansiering via egenkapital, herunder venture-kapital, især for SMV'er. En anden hensigtsmæssig foranstaltning vil være at oprette fælles kommercielle faciliteter for at gøre det muligt for SMV'er at udvikle deres potentiale inden for business-to-business (B2B) og business-to-consumer (B2C).

8. Privatisering og liberalisering

8.1. Liberalisering og konkurrence mellem offentligt finansierede aktiviteter begyndte i stor skala i Sverige i 1990'erne. Samtidig er konkurrencelovgivningen blevet skærpet og i højere grad tilpasset til den europæiske standard. En stor del af den svenske økonomi er dog stadig beskyttet mod konkurrence. Udgifterne til den offentlige sektors aktiviteter i Sverige andrager stadig 650 mia. SEK, hvoraf ca. 150 mia. SEK er underlagt konkurrence. I nogle sektorer (både offentlige og private) er der stadig for lidt konkurrence, især inden for detailhandel, mens andre, f.eks. boligbyggeri, stadig er kraftigt reguleret. På nogle områder, især inden for telekommunikation, bør der sættes yderligere ind for at ændre den hidtidige udbyders stilling og fjerne hindringer for markedsadgang.

8.2. Som i andre lande har resultaterne været blandede. Handel med og produktion af el er åbnet for konkurrence, og der er nu omkring 160 virksomheder involveret i disse aktiviteter. Som et resultat heraf har Sverige de laveste priser på el til private forbrugere i EU, idet en meget kraftig

prisstigning i 2001 dog har tilskyndet regeringen til at revurdere konkurrencesituationen i denne sektor. Gennemsnitsfamilien kan spare et betydeligt beløb hvert kvartal ved at vælge den rigtige tjenesteleverandør. Liberaliseringen af taximarkedet har nedbragt priserne og øget udbuddet af taxier med 25 %. Liberalisering af markedet for tjenesteydelser har medført stor vækst.

8.2.1. På den anden side medførte privatiseringen af lokaltoget i Stockholmsområdet et kaotisk år for mange pendlere, fordi processen var dårligt forberedt, og der har været tilfælde af generelt forringet ældrepleje, hvor disse tjenesteydelser er blevet privatiseret.

8.3. Generelt har forbrugerne draget størst fordel af processen, men arbejdstagerne har også fået flere arbejdsgivere at vælge imellem, ligesom privatiseringen i det fleste tilfælde har haft en positiv indvirkning på jobskabelsen. 46 % af de adspurgte i en nylig spørgeundersøgelse mente, at resultaterne havde været positive, mens 27 % mente, at de havde været negative. 65 % var tilhængere af, at man kan vælge mellem private og offentlige tjenesteudbydere, mens kun 15 % var imod.

8.4. Nogle har fundet det problematisk, at andre landes statsmonopoler efter liberaliseringen er kommet ind på det svenske marked og har skabt konkurrenceforvridning ved at udnytte deres monopolstilling på hjemmemarkedet. Dette har givet en følelse af, at dele af den svenske økonomi er blevet »renationaliseret«, men af andre medlemsstater.

8.5. Regeringen har taget initiativ til at nedbringe de administrative byrder for små virksomheder ved at fritage de mindste virksomheder fra en del af de lovgivningsmæssige krav. Dette skal stimulere iværksætterånden og øge succesraten.

9. Beskatning

9.1. Som allerede anført har Sverige et meget højt beskatningsniveau. Strategien for fremtiden må være at bygge videre på de resultater, man har opnået i de seneste par år ved at øge skatte- og dagpengesystemets effektivitet, navnlig med hensyn til de sociale ydelser. På mellemlang til lang sigt er der stadig grundlag for en rationalisering af skatte- og dagpengesystemet, hvor man ikke tilsidesætter de sociale hensyn.

9.2. Beskatningssystemet bør være udformet således, at det i så høj grad som muligt rummer en tilskyndelse til at arbejde. Samtidig er det nødvendigt at dæmpe incitamentet til at omforme arbejdsindkomst til kapitalindkomst, hvilket er et centralt problem i et skattesystem, der bygger på to indkomsttyper. Strukturelle reformer af formueskatten, hvor man fjerner fritagelser, som begunstiger de rigeste, og hæver formueskattegrænsen for at friholde mindre formuer, der er bundet i fast ejendom, ville også have en positiv virkning.

10. Konklusioner

10.1. Den svenske økonomi er kommet sig godt oven på recessionen i midten af 1990'erne og befinder sig nu i en bedre tilstand, end den har gjort i de seneste tre årtier.

10.2. Det centrale i denne opgang har været det loft, der tre år frem lægges over statens udgifter. Hermed har man indført et modcyklisk element i den svenske makroøkonomiske forvaltning, hvilket udligner konjunkturbevægelserne og sikrer et bæredygtigt opsving. Dette skulle også hjælpe regeringen til at opnå et bæredygtigt niveau for velfærdsydelse, uafhængigt af konjunktursvingningerne. En negativ faktor er risikoen for ny inflation, hvis produktionen fortsætter med at ligge over sit potentiale. Øget mangel på arbejdskraft viser, at produktionsgabets vil blive lukket i en nær fremtid, hvis ikke det allerede er sket.

10.3. Sverige følger den nordiske sociale model, som karakteriseres ved et højt udviklet socialt trykkesystem og tilsvarende høje skatter. Der er generel konsensus om, at denne sociale model skal bibeholdes, men også at den skal være bæredygtig og skal kunne tilpasses paradigmerne i den nye økonomi. Den svenske handelsminister, Leif Pagrotsky, har sagt følgende: »Udfordringen består ikke i at afmontere den europæiske sociale model, men i at modernisere den, så den giver Europas borgere en sikkerhed, der fremmer forandring, frem for en sikkerhed, der står i vejen for forandring«.

10.4. Sverige har både lavere ledighed og højere erhvervsdeltagelse end de fleste andre lande. Den svenske regerings politik for at bekæmpe den ledighed, der opstod i midten af 1990'erne, kombinerede aktiv arbejdsmarkedspolitik med støttet beskæftigelse. Det første er det dyreste, men antages at være det bedste middel på lang sigt. Der er dog fremsat nogen kritik af den måde, den gennemføres på. OECD har anført,

at forholdene på arbejdsmarkedet vil kunne forbedres ved yderligere at lempe lovgivningen om beskyttelse af arbejdstagerne, fremme den regionale mobilitet og fastholde tendensen i retning af en mindre sammenpresset lønstruktur. Ønskeligheden og gennemførligheden af disse foranstaltninger er genstand for en heftig debat i Sverige.

10.5. Ligesom de fleste andre medlemsstater står Sverige over for store demografiske problemer. Regeringen har for nylig indført reformer af pensionssystemet, som sigter mod at løse disse problemer. Selvom reformerne har gjort pensionssystemet mere bæredygtigt, skal der gøres mere, hvis de nuværende forventninger til pensionen hos den arbejdende del af befolkningen skal opfyldes.

10.6. Sverige bruger en større andel af BNP på F&U end de fleste andre lande, men F&U-arbejdet varetages hovedsagelig af virksomheder, hvorfor det drejer sig mere om anvendt forskning og udvikling end grundforskning. Internationaliseringen af Sveriges største virksomheder kan medføre, at disse aktiviteter flyttes til udlandet.

10.7. Sverige er en af de førende aktører i den nye økonomi, men hastigheden og omfanget af forandringerne betyder, at landet ikke må slække på sin indsats, hvis det skal fastholde sin position. Sverige er godt rustet til at udnytte mulighederne, men meget vil afhænge af, om landet kan omsætte sin ekspertise til markedsfordele.

10.8. Der er sket meget med hensyn til deregulering og privatisering af statsmonopoler, men et stort antal svenske virksomheder er fortsat beskyttet mod konkurrence. Liberaliseringen har ikke altid været entydigt positiv, og der er forskellige holdninger til, hvor stort omfanget af privatiseringen skal være, og hvordan den skal gennemføres, men generelt mener et flertal principielt, at konkurrencen bør øges. Yderligere privatisering af de statslige markedsaktiviteter forekommer uundgåelig. Der er behov for en større anerkendelse af, hvor vigtigt det er at efteruddanne ledere, som kun har arbejdet i det offentlige, så de kan tilpasse sig vilkårene på et konkurrencepræget marked.

10.9. Regeringen har hjulpet mindre virksomheder ved at fritage dem for visse dele af lovgivningen, men udvikling af bedre systemer vedrørende finansiering til SMV'er er stadig helt central.

10.10. På mange måder har den økonomiske, sociale og tekniske udvikling i Sverige i de seneste årtier været en succeshistorie. Den fremtidige udfordring må være at bygge videre på denne succes ved at fastholde den teknologiske føring, øge produktiviteten, modernisere arbejdsmarkedet og

justere skattesystemet med henblik på at skabe et bæredygtigt og bedre velfærdssystem, der falder i tråd med ånden bag den sociale samhørighed, som er noget helt centralt i det svenske samfund.

Bruxelles, den 29. november 2001.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg
