

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
	I <i>Meddelelser</i>	
	
	II <i>Forberedende retsakter</i>	
	Det Økonomiske og Sociale Udvalg	
	389. plenarforsamling af 20. og 21. marts 2002	
2002/C 125/01	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grøn bog om forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union« (KOM(2001) 531 endelig)	1
2002/C 125/02	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 70/156/EØF og 80/1268/EØF for så vidt angår måling af N1-køretøjers CO ₂ -emissioner og brændstofforbrug« (KOM(2001) 543 endelig — 2001/0255 (COD))	6
2002/C 125/03	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18 januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne« (KOM(2001) 335 endelig — 2001/0140 (COD))	8

Pris: 22,00 EUR



(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2002/C 125/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2236/95 om generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net« (KOM(2001) 545 endelig — 2001/0226 (COD))	13
2002/C 125/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bestemmelser og procedurer med henblik på indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne« (KOM(2001) 695 endelig — 2001/0282 (COD))	14
2002/C 125/06	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om Fællesskabets statistiske program 2003-2007« (KOM(2001) 683 endelig — 2001/0281 (COD))	17
2002/C 125/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Hospice-arbejde — et eksempel på frivilligt arbejde i Europa«	19
2002/C 125/08	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne« (KOM(2001) 447 endelig — 2001/182 (CNS))	28
2002/C 125/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens grønbog om »Erstatning til ofre for forbrydelser«« (KOM(2001) 536 endelig)	31
2002/C 125/10	Det Økonomiske og Sociale Udvalg udtalelse om »Det strategiske partnerskab mellem Den Europæiske Union og Rusland: De næste skridt«	39
2002/C 125/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog: Fremme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar« (KOM(2001) 366 endelig)	44
2002/C 125/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »ØSU's bidrag til de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik i 2002«	56
2002/C 125/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Nye styreformer i EU — En hvidbog« (KOM(2001) 428 endelig)	61
2002/C 125/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer og sporbarhed af fødevarer og foder fremstillet af genetisk modificerede organismer og om ændring af direktiv 2001/18/EF« (KOM(2001) 182 endelig udg. — 2001/0180 (COD))	69

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2002/C 125/15	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18 januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne« (KOM(2001) 7 endelig — 2002/0013 (COD))	74
2002/C 125/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af beslutning nr. 1692/96/EF om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet« (KOM(2001) 544 endelig — 2001/0229 (COD))	75
2002/C 125/17	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Euro-landenes økonomiske politik: konvergens, divergens, resultater og konklusioner«	79
2002/C 125/18	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den fælles landbrugspolitik fremtid«	87
2002/C 125/19	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europæisk statut for SMV'er«	100
2002/C 125/20	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer (Anmodning fra Kommissionen til ØSU om sonderende udtalelse)« (KOM(2001) 726 endelig)	105
2002/C 125/21	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle«	112

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union«

(KOM(2001) 531 endelig)

(2002/C 125/01)

Kommissionen besluttede den 4 oktober 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Ann Davison til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. marts 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling den 20. marts 2002, følgende udtalelse med 52 stemmer for, 3 imod og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Kommissionen vedtog sin grønne bog om »Forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union« den 2 oktober 2001. Denne grønne bog har til formål at iværksætte en omfattende offentlig høring om forbrugerbeskyttelsens fremtidige udvikling i EU vedrørende handelspraksis og især om valgmulighederne for at forbedre måden, hvorpå det indre marked for transaktioner mellem erhvervsdrivende og forbrugere fungerer. De aspekter af forbrugerbeskyttelse, der omhandles her, er regulering af forbrugernes økonomiske interesser i forbindelse med markedsføring, reklame, betaling og eftersalgsservice undtagen sundheds- og sikkerhedsanliggender og andre relaterede spørgsmål.

1.2. Grønbogen følger en analyse udarbejdet af Kommissionens generaldirektorater, der viser, at de eksisterende EU-regler om forbrugerbeskyttelse ikke er egnet til at løse udfordringerne på et marked under hastig forandring. Som følge af forvirringen om, hvad de nationale forbrugerbeskyttelsesregler dækker, og det begrænsede anvendelsesområde for EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning, bør forbrugere ikke deltage direkte i grænseoverskridende transaktioner, og virksomheder, især små og

mellemstore, tøver med at tilbyde deres varer og tjenester i det øvrige EU. »Forbrugernes indre marked« har indtil nu ikke formået at udnytte de givne muligheder og lever heller ikke op til udviklingen på det indre marked for transaktioner mellem erhvervsdrivende.

1.3. Kommissionen erkender, at denne situation ikke er ny. Men den mener, at indførelsen af euroen, elektronisk handel, udvidelsen, anerkendelsen fra politisk side af det nødvendige i at forbedre det indre markeds forbrugerdimension og behovet for at bringe EU tættere på borgerne nødvendiggør en yderligere indsats for at færdiggøre forbrugernes indre marked.

1.4. Kommissionen har som mål at opnå en større grad af harmonisering af reglerne for handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere på områder, hvor der er hindringer for grænseoverskridende handel mellem virksomheder og forbrugere. Retlige spørgsmål vedrørende forbrugeraftaler, der kræver detaljeret lovgivning, bliver ikke behandlet her.

1.5. Kommissionen har indbudt alle interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til grønnebogen og afholdt en høring, hvor dens idéer generelt fik en positiv modtagelse.

1.6. Det drejer sig i første række om at afgøre, hvilken metode der bedst kan fremme harmoniseringen. Der er stort set to muligheder:

- en specifik metode, som tager udgangspunkt i en række supplerende direktiver, som er den metode, der i løbet af de sidste to årtier er blevet anvendt hyppigst,
- en blandet metode med et rammedirektiv, som i givet fald suppleres med særdirektiver.

1.7. Et vigtigt spørgsmål er direktivets anvendelsesområde, hvis den anden valgmulighed vælges. Grønbogen tilbyder valget mellem »rimelig handelspraksis« og »vildledende og svigagtig praksis«. Begge begreber har et vist grundlag i gældende EU-lovgivning.

1.8. I den forbindelse præsenterer grønbogen også nye idéer om brugen af selvregulering via adfærdskodekser inden for en lovgivningsramme. Kommissionen mener, at et rammedirektiv kunne gøre det muligt at arbejde henimod effektiv selvregulering i hele EU om forbrugerbeskyttelse.

1.9. Endelig bliver der i grønbogen udviklet idéer om bedre håndhævelse af forbrugerrettigheder, når det gælder handelspraksis mellem erhvervsdrivende og forbrugere. For øjeblikket findes der ingen lovgivningsramme for mellemstatsligt samarbejde mellem de myndigheder, der håndhæver forbrugerrettigheder i medlemsstaterne. Idéer er under udarbejdelse med henblik på at oprette et samarbejdssystem for nationale forbrugerbeskyttelsesinstanser, som kan være med til at sikre, at forbrugernes rettigheder respekteres i andre EU-lande.

2. Almene bemærkninger

2.1. ØSU bifalder Kommissionens initiativ, der delvis er et svar på ØSU's opfordring om at forenkle lovgivningen og yderligere styrke indsatsen for forbrugerbeskyttelse⁽¹⁾. Grøn bogens titel er noget misvisende, idet den kun dækker handelspraksis, og ideerne i den bør klargøres yderligere. Ikke desto mindre er ØSU enig i, at forbrugernes og de mindre virksomheders engagement i det indre marked⁽²⁾ bør fremmes, og at håndhævelse er et fornuftigt mål for forbedring.

2.2. ØSU ser visse muligheder for at forenkle og konsolidere gældende lovgivning — uden at bringe forbrugerlovgivningen i fare. EU-lovgivningens til tider fragmenterede og unødvendigt detaljerede karakter viser, at der er behov for en lovreform parallelt med indførelsen af en ny lovstruktur. F.eks. blev time-share direktivet hurtigt forældet, lige som der viste sig at være smuthuller i det. Eftersom forslaget til forordning om salgsfremmende foranstaltninger er en sektorforordning, foreslår ØSU, at man fremskynder høringen om de nye idéer i grønbogen. Princippet om anvendelse af samregulering og indførelse af en generel regel kunne således blive fastlagt, inden man færdigbehandler forslaget om salgsfremmende foranstaltninger, og de to oplæg kunne koordineres forsvarligt. Det er vigtigt at undgå en periode med forvirring og lovgivningsmæssig usikkerhed.

2.3. Hvad angår princippet om et generelt krav om rimelig handelspraksis har ØSU udforsket mulighederne for selv- og samregulering og mener, at et sådant generelt krav ville give grundlag for en mere fleksibel fremgangsmåde ved udarbejdelsen af detaljerne om forbrugerbeskyttelse på dette område, dog ikke når det gælder aftalelovgivning. Af den grund støtter ØSU det mere generelle princip snarere end begrænsning til vildledende og svigagtig praksis. EU har allerede skabt et forbillede med direktivet om generel produkt-sikkerhed og vildledende reklame, og Sverige har gode erfaringer med at følge denne model. Det er muligt at definere rimelighed. Rimelighed er f.eks. blevet defineret i direktivet om urimelige kontraktvilkår samt i OECD's retningslinjer om elektronisk handel.

2.4. ØSU vil imidlertid understrege, at forslaget til rammedirektiv og en generel regel ikke kan vurderes fuldt ud på grundlag af grønbogen. Kommissionen har endnu ikke præciseret, hvordan dette lovgivningssystem kan fungere på EU-niveau. Sigtet bør være forenkling snarere end en masse yderligere lovgivning. Der er især behov for yderligere detaljer om, hvilke mekanismer der skal etableres for at garantere ensartet anvendelse og rimelige markedsvilkår overalt i EU. ØSU foreslår brug af artikel 153. ØSU skal påpege, at der ikke gennemføres tilstrækkeligt med koordineret EU-forskning i forbrugerspørgsmål, og henstiller, at dette problem tages i det nye forskningsrammeprogram.

2.5. ØSU bifalder, at det i større grad gøres muligt at anvende samregulering i forbindelse med denne nye fremgangsmåde for regulering af handelspraksis. Adfærdskodekserne, som virksomheder frivilligt kan tilslutte sig, har en nyttig funktion, forudsat at:

- de kodekser for god adfærd eller god praksis, som bliver resultatet, er af høj kvalitet og koncentrerer om definitionen af god praksis inden for rammedirektivets begrænsninger, og

(1) ØSU's udtalelse om forenkling, EFT C 48 af 21.2.2002, s. 130.

(2) Se også den ØSU's udtalelse om salgsfremmende foranstaltninger, som er under udarbejdelse.

- at statslige myndigheder og forbrugerorganisationer overvåger dette,
- at adfærdskodekserne forbindes med erstatningsmuligheder, og
- at enhver krænkelse fra deltageres side af selvreguleringsbestemmelser bliver imødegået på fyldestgørende vis.

2.6. ØSU værdsætter, at Kommissionen i den nye strategi lægger større vægt på at undgå, at gældende og fremtidige bestemmelser fortolkes forskelligt, ved hjælp af ikke-bindende praktisk vejledning i et brugervenligt, letforståeligt sprog, rettet mod forbrugere, erhvervsdrivende, dommere og myndigheds personer. Forskriftsudvalgets rolle skal præciseres.

2.6.1. ØSU går imod tanken om at bruge denne vejledning til at udvide lovgivningen via et udvalg. ØSU understreger, at den officielle fortolkning af direktiver og forordninger er de nationale domstoles og i sidste ende EU-domstolens enekompetence. Målet er på længere sigt at skabe en gennemskuelig samling af forbrugerrettigheder, der er baseret på rammedirektivet.

2.7. For at sikre, at de vigtigste partnere, erhvervslivet og forbrugerne, inddrages fuldt ud, og at resten af civilsamfundet deltager i fornødent omfang, foreslår ØSU også en præcisering af dialogen mellem erhvervsliv og forbrugere inden for rammerne af den nye generelle regel om rimelig handelspraksis, nemlig i definitionen af retningslinjerne for fortolkning og anvendelse af »hårde« og »bløde« regler. Betaling eller tilvejebringelse af forskningsstøtte er nødvendigt for at sikre fuld inddragelse af alle parter.

2.7.1. ØSU accepterer sin rolle som støtte for producentforbruger-dialogen og anmoder medlemsstaterne om at sikre forbrugerne afbalanceret og fuld repræsentation i Udvalget.

2.7.2. ØSU understreger, at inddragelse af de berørte parter kun kan være et supplement til og ingen erstatning for demokratisk legitimerede institutioners rolle. Teknisk »effektivitet« eller »kohærens« — som fastslået i Europa-Parlamentets betænkning om Kommissionens hvidbog »Nye styreformer i EU« (A5-0399/2001 endelig, 15/11/2001) — erstatter på ingen måde demokratisk kontrol.

2.8. ØSU går ind for langt større harmonisering og mener, at beskyttelse af forbrugerne i overensstemmelse med artikel 153 bør være på det højest mulige niveau.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Kommissionen anmoder om specifikke svar på bestemte præcise spørgsmål. ØSU vil gerne bidrage til diskussionen om hvert af disse hovedspørgsmål.

3.2. Det første spørgsmål vedrører nøgleelementerne i en generel regel, de generelle kriterier og hovedreglerne for at regulere handelspraksis.

3.2.1. ØSU er enig i, at en generel regel, der indeholder en retsstandard, er et fleksibelt og passende instrument til at styre markedsføringsskik på et meget dynamisk område, som er under konstant udvikling og forandring.

3.2.2. Det bør understreges klart og tydeligt, at begrebet om rimelighed dækker god forretningsskik, og at selvregulerende kodeksforpligtelser giver fortolkningsvejledning i den henseende.

Der er herunder brug for en regel om klar, relevant og tilstrækkelig information før kontraktens indgåelse.

3.2.3. Den generelle regel bør suppleres af en serie definitioner af former for handelspraksis, som bør anses for urimelige.

3.2.3.1. Dette bør omfatte:

- Tilskyndelse til eller overbærenhed med ulovlig adfærd,
- vildledende præsentation, herunder udokumenterede påstande,
- udnyttelse (misbrug) af børns godtroenhed,
- påtvunget salg.

Denne liste bør betragtes som en ikke udtømmende negativ liste og kan evt. ændres.

3.2.4. Eksempler på urimelig praksis er fremme af mælkeerstatning på bekostning af modernælk, vildledning af forbrugere om prisbesparelser ved at skifte tjenesteleverandør og ukorrekt rådgivning om påkrævet arbejde.

3.2.5. En sådan retsramme ville gøre det muligt at beskytte sårbare forbrugere, således at man f.eks. styrkede den frivillige klassificering og filtrering og etableringen af systemer på Internet, der beskytter børn ved at opdage og fjerne skadeligt indhold, som ØSU har vist, at børn modtager i stor omfang⁽¹⁾. Det indebærer også sikkerhedsoplysninger og systemer til at forhindre pædofiles forsøg på at tage kontakt til børn samt til at fjerne børnepornografi fra Internettet.

3.2.6. Der bør også inkluderes en »grå« liste over former for praksis, der kræver årvågenhed, fordi de eventuelt omfatter urimelig praksis, under bestemte definerede og præcise vilkår. Retningslinjer bør for eksempel udarbejdes om:

- hensyntagen til sundhed og overholdelse af sikkerhedsforskrifter,
- ophørsudsalg, oprydningssalg og særlige tilbud,
- påstande om miljømæssig gavn,
- salgsfremmende lotterier og konkurrencer,
- finansielle og ikke-finansielle investeringstilbud.

3.2.7. Eksempler på grå områder, hvor adfærdskodekser kan være til gavn, er gevinstitilbud, hvor en del af omkostningerne er skjulte, brug af overtakserede linjer til at sælge information/underholdning via Internet, markedsføring rettet mod børn, f.eks. fremme af mærkevarer, især slik/drikkevarer i skoler gennem undervisningsmateriale, og accept af gentagne ordrer på varer eller tjenester fra ældre forbrugere, der er klart forvirrede. Adskillige lande anvender selvregulering ved højt takserede linjer. Det britiske organ ICSTIS fastslog, at halvdelen af alle modtagne klager i 2000 vedrørende Internet drejede sig om downloads foretaget af børn. En fjerdedel af børn i Storbritannien og en sjettedel af børn i Østrig sagde ifølge en nylig undersøgelse foretaget af European Research into Consumer Affairs og LandesAcademie, Niederösterreich, at de har købt noget over Internet eller at de har betalt for spil eller underholdning.

3.3. Det andet centrale spørgsmål drejer sig om indføjelser af et grundlag for selvregulering i rammedirektivet.

⁽¹⁾ Udtalelse om et program til beskyttelse af børn på Internettet, som citerer undersøgelser gennemført af European Research into Consumer Affairs, E.KAT.O, Grækenland, og LandesAcademie, Niederösterreich, inden for rammerne af EU's handlingsplan for Internettet, EFT C 48 af 21.2.2002, s. 27.

3.3.1. ØSU anerkender vigtigheden af selvregulering, når definitionerne af fair handel og god markedsføringsskik skal udfyldes inden for en retlig ramme, og bifalder derfor indføjelser af et grundlag for selvregulering i rammedirektivet.

Der bør gives bøder til erhvervsdrivende, som tiltræder en kodeks og derefter ikke overholder den.

3.4. Det tredje vigtige spørgsmål angår udvikling af ikke-bindende praktisk vejledning.

3.4.1. ØSU accepterer idéen om, at rammedirektivet skal suppleres med henstillinger vedtaget af Kommissionen, med ikke-bindende praktiske retningslinjer, som fortolker direktivet og andre forordninger og særdirektiver i et klart og brugervenligt sprog.

3.4.2. Rammedirektivet bør meget præcist fastlægge disse retningslinjers anvendelsesområde. Det bør også fastslås klart i rammedirektivet, at disse retningslinjer, offentliggjort via henstillinger fra Kommissionen, ikke erstatter særdirektiver eller forordninger, når der er brug for disse, og ikke bør sætte spørgsmålstejn ved ovennævnte lister over urimelig praksis.

3.5. Det sidste vigtige spørgsmål drejer sig om de berørte parter deltager i udviklingen af ikke-bindende retlig vejledning.

3.5.1. Forudsat at en institutionalisering af »dialogen« hverken underminerer retsstatsprincippet eller princippet om repræsentativt demokrati og de strukturelle elementer heri, bifalder ØSU, at erhvervs- og forbrugerorganisationer får øget indflydelse på beslutninger, der fører til en definition af regler og politiske retningslinjer for forbrugerbeskyttelse.

3.5.2. Rammedirektivet bør derfor nøjagtigt definere kriterierne for handels- og forbrugerorganisationernes repræsentation og karakteren af det regulerende organ, der skal fremme dialogen og definere normer og regler og deres fortolkning, og hvordan det skal være struktureret og fungere.

3.5.3. Endelig bør rammedirektivet klart fastslå, at udarbejdelsen af retningslinjer aldrig vil udelukke muligheden for retlig eller alternativ bilæggelse af tvister i konflikttilfælde.

4. Håndhævelse

4.1. Kommissionen har gjort en stor indsats for at få eksisterende forbrugerlovgivning til at fungere i praksis og forbedre adgangen til domstolene for forbrugerne i tilfælde af klager på tværs af landegrænser, men der er endnu uløste problemer. Uensartet håndhævelse forhindrer fair konkurrence, gør det indre marked ineffektivt og er samtidig utilfredsstillende for forbrugerne. ØSU beklager også, at der har været unødige forsinkelser i medlemsstaternes gennemførelse af forbrugerlovgivning. Medlemsstaterne må omsætte lovgivningen hurtigere. ØSU bifalder derfor forslagene om, at der skal afholdes regelmæssige møder med regeringerne om disse anliggender, og at der skal etableres nationale kontaktsteder vedrørende håndhævelse. Tværnationale kontakter mellem lokale håndhævelsesmyndigheder bør også tilskyndes.

4.2. Et problem, der skal løses hurtigst muligt, er manglen på et centralt håndhævelsesorgan i mange medlemsstater. Det bør kræves, at medlemsstaterne, når de underretter Kommissionen om national lovgivning, der implementerer EU-lovgivning, skal fremlægge detaljerne om de relevante organer, der er ansvarlige for håndhævelsen, samt spektret og typen af sanktioner, der er tilgængelige for dem i den nationale lovgivning, og sanktionerne bør harmoniseres og effektiviseres. Et rullende program for evaluering af medlemsstaternes gennemførelse og håndhævelse af EU's forbrugerbeskyttelsesdirektiv, udveksling af medarbejdere og fælles overvågning bør sikre større sammenhæng i indsatsen.

4.3. ØSU har tidligere påpeget, at der er behov for mere samarbejde mellem håndhævelsesmyndigheder i Europa, og ser oprettelsen i 1999 af IMSN Europe, et uofficielt netværk af håndhævelsesorganer, som et positivt tegn. Håndhævelsesmyndigheder kan finde det nyttigt at udveksle detaljer om igangværende sager på nationalt plan, f.eks. via et fælles websted. Medlemsstaterne bør være forpligtede til at bistå hinandens håndhævelsesorganer, hvis de anmoder om infor-

mation (der allerede er tilgængelig for offentligheden) om virksomheder, hvis hovedsæde eller vigtigste forretningssted hører ind under deres jurisdiktion.

4.4. Kommissionen bør overveje at fastlægge EU-mindstestandarder for håndhævelse, som skal baseres på en række nøgleprincipper såsom effektivitet og uafhængighed og overvåges af Kommissionen. ØSU slår ikke til lyd for ensartede normer for håndhævelse i EU, da dette kunne føre til en laveste fællesnævner snarere end en generel forhøjelse af niveauet. Der bør lægges vægt på effektive revisionsprocedurer, som kan sikre sammenlignelige resultater snarere end ensartede fremgangsmåder. Kommissionen bør også foretage en periodisk evaluering af samregulerings- og selvreguleringsordninger, henholdsvis hvert andet og hvert tredje år, og udarbejde en rapport om medlemsstaternes erfaringer med selvregulering med forslag om forbedringer.

4.5. Indsatsen for at hjælpe individuelle forbrugere med at opnå skadeserstatning via Europæisk Udenretsligt Net osv. bør styrkes. Kommissionen bør overveje at indføre en resultattavle om gennemførelse af forbrugerlovgivning, der svarer til den resultattavle, som Generaldirektoratet for det Indre Marked anvender.

4.6. Der er også behov for at udvikle uddannelsen af de europæiske forbrugere, så disse selv kan træffe foranstaltninger til at sikre deres rettigheder. ØSU beklager, at Kommissionen går i retning af at begrænse begrebet om »forbrugerbeskyttelse« til udelukkende »økonomiske interesser«. Information og uddannelse er også meget vigtigt, især for ugunstigt stillede grupper. Informationssamfundets fremkomst bør udnyttes, så langt flere forbrugere får adgang til information, men behovene hos dem, der ikke har regelmæssig adgang, må ikke overses. ØSU håber, at Kommissionens forslag vil føre til en mere sikker finansiering af forbrugeruddannelse på EU-niveau og i samarbejdsprogrammer, der gennemføres af forbrugerorganisationer.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

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 70/156/EØF og 80/1268/EØF for så vidt angår måling af N1-køretøjers CO₂-emissioner og brændstofforbrug«

(KOM(2001) 543 endelig — 2001/0255 (COD))

(2002/C 125/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. november 2002 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 Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Sergio Colombo til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. marts 2002.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling den 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 55 stemmer for, ingen imod og 5 hverken for eller imod.

1. Formålet med Kommissionens forslag

1.1. De harmoniserede regler for CO₂-emissioner og brændstofforbrug, der er fastlagt for M1-køretøjer (personbiler) i direktiv 1999/100/EØF – som ændrer grunddirektiverne 70/156/EØF og 80/1268/EØF — skal med det foreliggende forslag udvides til også at gælde for N1-køretøjer (lette erhvervskøretøjer).

1.2. Forslaget har det indlysende hovedformål at udforme specifikke foranstaltninger, der reducerer transportsektorens CO₂-emissioner og brændstofforbrug til gavn for miljøet.

2. Forslagets målgruppe

2.1. Forslaget tager sigte på lette erhvervskøretøjer (N1), der har en totalmasse på højst 3,5 tons. N₁-segmentet dækker en bred vifte af køretøjstyper fra de mindre personbilsbaserede varevogne, over de såkaldte off-roadere/SUV'er (sport utility vehicles) og MPV'er (multi purpose vehicles), til pickupper og større vare-/lastvogne. Hver basismodel findes som regel i et stort antal forskellige udgaver.

2.2. Dette markedssegment er temmelig stort. I 2000 blev der solgt 1,8 mio. N1-køretøjer, hvilket skal ses i forhold til et samlet salg af personbiler på 14 mio. Det kan således beregnes, at lette erhvervskøretøjer alene tegner sig for 10 % af de samlede CO₂-emissioner fra vejtransporten. Fænomenets præcise omfang fremgår af nedenstående oversigt, som er udarbejdet af Kommissionen:

- EU's samlede CO₂-emissioner fra vejtransportsektoren (1995): 655,7 mio. tons CO₂-ækvivalenter (=20 % af de samlede CO₂-emissioner),
- EU's CO₂-emissioner fra andre sektorer (1995):
 - anden transport: 195,7 mio. tons CO₂-ækvivalenter,
 - forbrænding (energisektoren): 1 041 mio. tons CO₂-ækvivalenter,
 - forbrænding (ikke-industriel): 654,9 mio. tons CO₂-ækvivalenter,
- CO₂-emissionerne fra N1-køretøjer anslås at udgøre ca. 10 % af de samlede CO₂-emissioner fra vejtransport (ca. 65 mio. tons CO₂-ækvivalenter),
- Bilparken fordeler sig skønsmæssigt på de tre klasser:
 - klasse I: 25 %
 - klasse II: 50 %
 - klasse III: 25 %
- CO₂-emissionerne for de forskellige klasser er formentlig af samme størrelsesorden – dog nok noget højere for klasse III (større brændstofforbrug, flere kørte kilometer),
- EU's samlede CO₂-emissioner (1995): 3 227 mio. tons CO₂-ækvivalenter,

— Klasse II- og III-køretøjer anslås at forekomme i 3 000 forskellige udgaver. Det betyder dog ikke, at der kræves 3 000 typegodkendelser, eftersom fabrikanterne har ret stor frihed til at samle forskellige udgaver i en enkelt typegodkendelse.

— Reelt gives der dispensation til små køretøjsfabrikanter for at sikre, at typegodkendelsesomkostningerne ikke bliver for høje i forhold til antallet af køretøjer, for hvilke godkendelsen gælder. Disse køretøjers CO₂-bidrag er ubetydeligt.

2.3. Disse tal vil formentlig stige, da der registreres en gradvis forøgelse af disse køretøjers markedsandel. Der er ikke hidtil truffet EU-foranstaltninger til overvågning eller forbedring af brændstofføkonomien og CO₂-emissionerne for denne kategori af køretøjer.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støtter Kommissionens planer om nye foranstaltninger, der skal reducere CO₂-emissionerne og optimere brændstofforbruget. Initiativer af denne art er meget vigtige for gennemførelsen af EU's ambitiøse miljøbeskyttelsesplaner inden for transportsektoren.

3.2. Opfyldelsen af de mål for reduktion af CO₂-emissionerne, som blev fastlagt i Kyoto, bør have højeste prioritet som en strategi for at sikre bæredygtig udvikling. Transportsektorens medvirken er afgørende for at nå målet, hvilket udvalget adskillige gange har påpeget i tidligere udtalelser.

3.3. Selvom Kommissionens forslag går i den rigtige retning, ser udvalget det som et problem, at de forventede resultater måske udebliver, fordi dobbeltprøvning eller tilvejebringelse af de nødvendige finansielle midler til nye prøvninger medfører meromkostninger, som uvægerligt vil få gennemslag på produktets slutpris. Omkostningerne vil stige til det dobbelte, når produktionen foregår i forskellige virksomheder eller lande. En første undersøgelse af omkostningerne bekræfter faktisk denne konsekvens. Det har fået Kommissionen til at undtage virksomheder, der årligt producerer færre end 2 000 køretøjer, fra en sådan prøvningsmetode.

3.4. Der mangler faktisk i forslaget en differentiering mellem køretøjerne i kategori N₁, som i henhold til direktiv 98/69/EØF opdeles i tre klasser på grundlag af referencemassen (tara): klasse I op til 1 305 kg, klasse II fra 1 305 til 1 760 kg, klasse III over 1 760 kg.

3.5. Målekriteriet er et køretøj uden last. Udvalget noterer sig Kommissionens udsagn om de vanskeligheder, der er forbundet med flere prøvninger og dermed større omkostninger, men understreger dog, at nyttelasten og køretøjets model og udstyr klart påvirker brændstofforbruget.

3.6. Udvalget påpeger desuden, at der slet ikke refereres til cost-benefit-analyser, som imidlertid er en forudsætning for en nøjere evaluering af de resultater, der kan nås med det foreliggende forslag. Især hvad angår klasse II og klasse III, synes omkostningerne til finansiering af den påkrævede infrastruktur og arbejdskraft ikke at stå i rimeligt forhold til de forventede resultater.

4. Særlige bemærkninger

4.1. I kategori N₁, hvis opdeling er beskrevet nærmere i punkt 3.4 ovenfor, ser udvalget ingen særlige problemer for klasse I-køretøjer, da de direkte er baseret på personbiler, der som nævnt allerede testes på rullestand (dynamometerprøvning). Dette betyder, at gennemførelse af direktivet for denne klasse er uproblematisk.

4.2. Anderledes stiller sagen sig imidlertid for klasse II og især klasse III, hvor gennemførelsen af målinger er forbundet med ganske betydelige problemer.

4.3. Det drejer sig om køretøjer fra fabrikker, der fremstiller tunge køretøjer, hvis motorer gennemgår forskellige prøvninger (jf. direktiv 88/77/EØF med følgende ændringer). Det foreliggende direktivforslags udvidelse af de regler, der i øjeblikket kun gælder for personbiler, vil således medføre et system med to prøvninger.

4.4. Direktivforslaget holder nyttelasten ude fra prøvningsmetoden, selvom det i begrundelsens punkt E.2, første afsnit, påpeges, at »nyttelasten har en betydelig indvirkning på det faktiske brændstofforbrug og CO₂-emissionerne«. Udelukkelssen skyldes tilsyneladende det forhold, at »skulle der tages hensyn til det store antal forskellige udgaver, ville det resultere i et betydeligt større prøvningsarbejde og tilhørende større omkostninger« (begrundelsens punkt E.2, andet afsnit; jf. desuden udtalelsens punkt 3.4).

4.5. Det foreslås endvidere at give dispensation til fabrikanter af et mindre antal køretøjer (jf. punkt 3.3 ovenfor). Det er forståeligt og prisværdigt, at Kommissionen beskæftiger sig med konsekvenserne for de små og mellemstore virksomheder, men det må undgås, at der gives dispensationer med det resultat, at den foreslåede lovgivning bliver mindre effektiv.

4.6. Udvalget bifalder ovenstående løsning, som har det bredere sigte at støtte EU's små og mellemstore virksomheder. Det foreslår, at de offentlige myndigheder, der kontrollerer typegodkendelserne, får mulighed for at stille deres tekniske prøvningsudstyr (dynamometerbænk) til rådighed for virksomheder, der producerer færre end 2 000 enheder, til en overkommelig pris.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18 januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne«

(KOM(2001) 335 endelig — 2001/0140 (COD))

(2002/C 125/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 12 juli 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 80, stk. 2, at anmode om Det Europæiske 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 Bill Tosh til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse enstemmigt.

1. Indledning

1.1. Med forslaget ønsker Kommissionen på ny at fokusere på planlægningen af ankomst- og afgangstidspunkter, og i den forbindelse at tage hensyn til såvel luftfartskontrol, lufthavnsoperationer og luftfartskapacitet som de nugældende miljømålsætninger samt at udbrede fair og gennemskuelige procedurer, der kan beskytte og anspre sektoren og kunderne, og tilbyde mægling i tilfælde af overbelastning.

5. Konklusion

5.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder af de ovenfor anførte grunde den foreslåede lovgivning for køretøjer i klasse I, men opfordrer Kommissionen til at fremlægge yderligere begrundelse for anvendelse af direktivfor-slagets bestemmelser på køretøjer i klasse II og III. Det forekommer mere realistisk, at de undtages fra direktivets anvendelsesområde. Det ville også være en god idé at udsætte fristen for nye typegodkendelser fra den 1. juli 2003 til den 1. oktober 2005, så det foreliggende direktiv kunne træde i kraft samtidig med de strengere regler for emissioner, de såkaldte EURO 4-regler.

1.2. Forslaget indeholder klarere definitioner af slotrettigheder, lufthavnes status, behandling af nytillkomne luftfartsselskaber, samordning, mægling og håndhævelse.

1.3. Med forslaget sætter Kommissionens sig for at øge chancen for at finde og opretholde den rigtige balance mellem luftfartsselskabernes interesser og udviklingen af et konkurrencedygtigt net internt i EU og mellem EU og tredjelande.

2. Baggrund

2.1. Forslaget ændrer Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18 januar 1993.

2.2. ØSU gør opmærksom på, at forslaget skal ses i en bestemt sammenhæng. Følgende forslag planlægges gennemført i 2002:

- fælles regler for måling af støj ved lufthavne;
- fælles standarder for støj og emissioner fra lufttransport;
- fælles krav og procedurer med hensyn til luftfartssikkerhed;
- særlige fælles krav til sikkerheden i luften;
- prissætning inden for luftfart.

2.3. ØSU gør desuden opmærksom på, at det planlægges at undersøge såvel processen som hvilke valgmuligheder der er med hensyn til markedsbaserede styringssystemer til slottildeling. Kommissionen har endnu ikke indgået en kontrakt med et eksternt firma om en sådan undersøgelse.

2.4. Af hvidbogen om transport fremgår det endvidere, at:

- EU lider under en alt for stor opsplnitning af lufttrafikstyringssystemer;
- selv om transport er blevet en international affære, tager internationale handelsfremmende regler ikke tilstrækkeligt hensyn til miljøbeskyttelse og forsyningsikkerhed.

3. Indhold

Forslaget indeholder en grundig evaluering af følgende hovedtræk og -aspekter:

- en definition af nytilkomne luftfartsselskaber og tildelingsprocessen
- slotoverførsel
- udpegelse og anvendelse af lufthavne, hvor efterspørgslen overstiger kapaciteten
- international terminologi
- principperne om gennemsigtighed, neutralitet og ikke-diskriminering i forbindelse med slottildeling

- fartplansformidlerens, koordinatorens og koordinationsudvalgets rolle
- definition af slotrettigheder i lufthavne
- anerkendelse af tildeling og præcedens i forbindelse med slotrettigheder
- lufthavnes operationelle prioriteringer
- effektiv udnyttelse af lufthavnskapacitet
- målsætninger for miljøet
- bestemmelser for interregionale flyforbindelser
- sammenlignelighed hvad angår tredjelande
- håndhævelse og evaluering.

4. ØSU's bemærkninger

ØSU hilser forslaget velkommen, ikke mindst i lyset af den nuværende situation hvor lufttransportens ringe præstationer og manglende præcision skaber alvorlige afbræk for virksomheder og privatpersoner.

Forslaget har vidtrækkende konsekvenser for lufthavnens vigtigste funktion, nemlig luftfartsselskabernes landing og afgang. Formålet med forslaget er at beskrive og etablere procedurer og at gøre planlægningen mere effektiv. ØSU har følgende bemærkninger om specifikke aspekter:

4.1. Nytilkomne luftfartsselskaber

4.1.1. At der nu åbnes for nytilkomne luftfartsselskaber giver løbende mulighed for ny konkurrence om at teste attraktionsværdien af såvel eksisterende ruter som nye interregionale ruter. Det synes rimeligt at sætte puljens andel til 50 % i betragtning af, at det må forventes, at der formentlig vil blive tale om tider uden for spidsbelastningsperioder. Artikel 10, stk. 5, bør omformuleres, så man sikrer, at nytilkomne luftfartsselskaber får førsteprioritet ved tildelingen af op mod halvdelen af den samlede pulje.

4.1.2. Påbuddet i artikel 10 om at fjerne status af nytilkommet luftfartsselskab fra et selskab, der ikke ønsker at tage imod tilbudte slots, synes urimeligt i betragtning af den kommercielle risiko, der er forbundet med at tage initiativ til og udvikle en ny rute.

4.2. Slotoverførsel

4.2.1. Forslaget virker ikke lige frem motiverende for nytillkomne selskaber, eftersom disse har al god grund til at forvente et afslag første gang, de byder på bedre tider, der er blevet ledige.

4.2.2. Når et etableret luftfartsselskab ensidigt trækker sig ud af en regional rute, sådan som BA gjorde af ruten Heathrow-Belfast umiddelbart efter den 11. september, skal slotoverførsel begunstige genoprettelse af ruten af et hvilket som helst selskab uden at udelukke nogen selskaber. Artikel 9 bør udtrykkeligt referere til støtte til at overholde public service-forpligtelser, ikke mindst til fjerntliggende egne og områder. ØSU er bekymret for, at der vil opstå alvorlige problemer i forbindelse med kontrol af slotmobilitet, som denne beskrives i artikel 8a og 8b.

4.2.3. Forbuddet mod falsk ensidig slotoverførsler, hvor fundamentalt værdifulde slots byttes med slots af dårlig kvalitet, skal kunne virke fremmende for en sund konkurrence.

4.3. Udpegelse af lufthavne og terminologi

Der vil ske en klar samordning af de store lufthavne, hvor koordinatorene vil stå for slottildelingen, men andre lufthavne vil til tider blive overbelastet. Det bør være sådan, at når den gennemsnitlige daglige slottildeling overstiger et vist niveau, f.eks. 40 %, og prognoserne peger på yderligere vækst, vil en given lufthavn ændre status fra »fartplansformidlet lufthavn« til »koordineret lufthavn«.

4.4. Principper for tildeling af slots

4.4.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at ankomst- og afgangstider skal betragtes som »ret til at benytte infrastruktur« og ikke som »ejendomsret«. Dette er dog i logisk modstrid med den foreslåede undersøgelse af slothandel samt den omstændighed, at hovedoperatørerne vil hævde, at de i forslaget nævnte »hævdvundne rettigheder« de facto er deres ejendom.

4.4.2. ØSU er bekymret for, at bestemmelsen i artikel 2, litra b, skal afskære partnere på en rute fra at få status af »nytillkommet luftfartsselskab«, selv om der ellers er gode grunde til at dele en rute, f.eks. lastning, følger for miljøet og tjenester.

4.4.3. På den anden side opvejer hævdvundne rettigheder slotmobilitet, anerkendelse af traditionelle kommercielle omkostninger og kontrol med overførsler.

4.5. Samordning

4.5.1. Generelle bemærkninger

4.5.1.1. Der er behov for en definition af de koordinerede perioder. Ifølge nogle referencer er der tale om 6-måneders perioder, sommer og vinter, i andre tales der om operationer året rundt. Det er vigtigt, at varigheden af disse perioder defineres, og endvidere, at der gives størst mulig konkurrencefrihed til at omplacere slots. Perioderne bør forskydes inden for nationalgrænserne for at lette dette. Perioder på seks måneder ser ud til at være den bedste løsning.

4.5.1.2. Udpegelsen af koordinatore skal ske fuldstændigt uafhængigt af politiske eller andre interesser. ØSU ser en fare for, at samordningen skal blive for dyr og bureaukratisk. ØSU insisterer på, at følgende fremhæves i forslaget:

- samordning skal foretages af en fuldstændig uafhængig instans
- medlemsstaterne skal på passende vis garantere deres operationelle budgetter og håndhæve deres autoritet
- ekspertise skal bygge på den nuværende praksis, så denne bliver klart bæredygtig og uafhængig
- styringssystemer skal udvikles i samråd med lufthavnsmyndighederne med henblik på at skabe data, der sikrer en hurtig løsning på problemer.

4.5.2. Koordinator

4.5.2.1. Indskærpelsen af, at koordinatoren skal være uafhængig og neutral, er ligesom dennes beføjelser til at gribe ind i nærtbeslægtede emner, som f.eks. overvejelser vedrørende lufthavnskapacitet, vigtige forudsætninger for, at forslaget kan få succes. En mere udstrakt sammenligning af data vil sikre, at uregelmæssigheder identificeres og tages op, selv om det er uklart, i hvilket forum det skal ske. Dette bør præciseres. Medlemsstaterne bør godtgøre udgifter for koordinatorene, så de kan handle upartisk, følge deres instruktioner og overholde principperne. Dette skal ikke fritage koordinatorene for på tilfredsstillende vis at stå til ansvar for deres handlinger og beslutninger.

4.5.2.2. Det forudsættes, at standardiserede data vil blive stillet til rådighed for sektoren som helhed inden for fastsatte frister for at sikre udspreddelse af den mest konkurrencefremmende viden. ØSU vil gerne understrege, at koordinatorene skal samarbejde med de relevante myndigheder og overholde bestemmelserne i artikel 81 og 82 i EU-traktaten, så de truffne beslutninger bliver til fordel for alle flypassagerer og -kunder.

4.5.3. Koordinationsudvalget (artikel 5)

4.5.3.1. Disse udvalg synes at forene de vigtigste aktører inden for sektoren og at beskæftige sig med én lufthavn hver. Med en formaning om, at fortrolige handelsoplysninger ikke kan sættes på dagsordenen, ville det være mere effektivt at lade regionale udvalg tage sig af de politiske spørgsmål i artikel 8, så længe f.eks. metoder, retningslinjer på lokalt niveau og procedurer er fælles.

4.5.3.2. Det kunne godt se ud, som om udvalgene vil få betydelig indflydelse, men ingen sanktionsmuligheder, og deres muligheder for at søge tilflugt til medlemsstaternes kompetente instanser bør derfor fastsættes mere præcist. Efter ØSU's opfattelse skal udvalgene have beføjelser til modvirke, at lokale bestemmelser hindrer fri konkurrence — hvad dette sker uilsigtet eller ej.

4.5.4. Slottildeling og rettigheder

4.5.4.1. Justeringerne af proceduren er velbegrunder. I betragtning af at koordinationsudvalget skal fungere som mæglingsinstans, ville det være relevant at lade koordinatoren rapportere til og begrunde sine handlinger over for udvalget i hver periode, så det ikke kun skal beskæftige sig med klager.

4.5.4.2. ØSU finder det foruroligende, at koordinatorene ikke også pålægges at mægle vedrørende »alternative« overførselsmåder, der ligger uden for deres ansvarsområde.

4.6. Lufthavne

4.6.1. Kapacitet og prioriteringer (artikel 3 og 5)

4.6.1.1. Interimevaluering af kapaciteten bør kun foretages, når større ændringer har influeret på en lufthavns kapacitet eller med treårsintervaller.

4.6.1.2. Eftersom lufthavne træffer beslutninger, der sigter mod at maksimere udbyttet, kan man ikke forvente, at koordinationsudvalgets afgørelser i stridsspørgsmål vil fremme en lufthavns investeringslyst. Et eksempel kunne være prioritering af finansieringen af det altid forekommende indkøbscenter frem for discountterminalen til de billige ankomster og afgang. Så der er brug for yderligere tiltag, for så vidt som forslaget ikke kan anvendes til at påvirke lufthavnens strategiske planlægning.

4.7. Miljø

4.7.1. I lyset af den udtalelse, som ØSU vedtog for nylig, om en samlet formindskelse af støj og forurening omkring lufthavne⁽¹⁾, ville det være passende, om de lokale og regionale myndigheder blev repræsenteret i koordinationsudvalget.

4.8. Udvikling af tværregionale ruter

4.8.1. ØSU forstår godt behovet for økonomiske motivationer, men i betragtning af forslaget vægt på udvikling af netværk og dets værdi for samhørigheden i EU, bør det klart fremgå, på hvilket niveau frie slots bør reserveres og hvor længe, så man ikke spilder sparsom lufthavnskapacitet.

4.8.2. Det kan ikke undgås, at store knudepunkter som London og Frankfurt vil finde det umuligt at give plads til udvikling af regionale netværk. Dette kan lettere ordnes på regionalt plan og bør ikke besluttes af de enkelte lufthavne.

4.9. Tredjelande

4.9.1. Kort udtrykt slår forslaget til lyd for repressalier mod operatører fra tredjelande, der ikke tildeler operatører fra EU-lande samme vilkår. En sådan forholdsregel er malplaceret og vil kræve diplomatiske bestræbelser fra EU's side for at opnå sammenlignelige vilkår og gensidighed ved tildeling af slots i hele verden. Alliancer mellem luftfartselskaber plejer at være verdensomspændende, så jagten efter nye egnede samarbejdspartnere kan på denne måde blive mere besværlig for selskaber fra EU-lande, der indgår i et større samarbejde.

4.10. Håndhævelse

4.10.1. Det er rimeligt, at ikke-udnyttelse straffes med bøder og tab af slot. Koordinatorerne skal ikke desto mindre handle hurtigt for at begrænse negative følgevirkninger af sådanne foranstaltninger. Den ulige fordeling af chokvirkningerne i flytransportsektoren for nylig viser, at koordinatorene må have en vis grad af autonomi for at handle klogt under sådanne omstændigheder.

⁽¹⁾ Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bestemmelser og procedurer med henblik på indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne.

4.10.2. ØSU ønsker at henlede opmærksomheden på, at slothandelen kan forstyrre den i artikel 14 foreslåede indgriben, når operatører misligholder deres forpligtelser.

5. Slutbemærkninger

5.1. Efter ØSU's mening skal lovgivning vedtaget af EU gælde overalt i EU.

5.2. Medlemsstaterne bør godtgøre udgifterne for koordinatorene, så de kan opfylde deres mandat og ikke hindres i at overholde principperne.

5.3. Forslaget berører slet ikke spørgsmålet om en øvre grænse for antallet af slots, som en operatør kan have i en lufthavn, hvilket ville være i den fri konkurrences interesse. For øjeblikket er et niveau på over 60 % ikke ualmindeligt.

5.4. Foranstaltningerne i forslaget skal kunne forstås af flest mulige passagerer. Det ville være en god idé at opsætte brugervenlige oversigter, der er lette at se — f.eks. pointtavler, der viser de enkelte flyselskabers præstationer. Eftersom lufthavnene har disponeringsretten over slotanvendelsen, bør de også oplyse om flyselskabernes punktlighed og vise aktuelle og kommende afvigelser fra køreplanen.

5.5. Selv om flysikkerheden ikke er dette forslags emne, er den jo af enorm betydning. Koordinationsudvalgene bør derfor sikre et højt sikkerhedsniveau.

5.6. Der fokuseres meget på nytilkomne selskaber, som udvikler nye ruter. Men alle selskaber bør tilskyndes hertil

— eksisterende selskaber vil her kunne bruge deres større indflydelse. Anerkendelse af reel konkurrence bør være det drivende princip.

5.7. Det er vigtigt, at regionale repræsentanter får sæde i koordinationsudvalgene. Regional indflydelse kan sikre, at der tages behørigt hensyn til regional kapacitet og infrastruktur og regionale public service forpligtelser. Dette burde stå i artikel 5. ØSU erkender dog, at slots ikke kan byttes i en uendelighed, eftersom lufthavnene er så forskellige.

5.8. I forbindelse med slottildelingen vil det kræve finger-spidsfornemmelse at kontrollere »use it or lose it«-princippet. Koordinatorer må ikke blive så bureaukratiske eller være så hæmmede af bureaukratiske regler, at de ikke kan operere med et vist skøn, f.eks. når et selskab fjernes fra et slot i tilfælde af alvorlige afbrydelser som følge af terrorhandlinger. Hvis flyselskaber kan overbevise koordinatorene om, at en manglende overholdelse af forpligtelser kan tilskrives ydre faktorer, bør de kunne beholde deres slots i den efterfølgende koordinationsperiode, for at hjælpe dem på fode igen.

5.9. Koordinationsudvalgets mandat bør omfatte et klart ansvar for at vurdere kapacitet og for at gennemføre bedste sikkerhedspraksis, samt for at sikre, at det, der er vedtaget i fællesskab, også håndhæves ensartet, så forslaget kan blive gennemført i et sikkert miljø skabt af lufthavne og selskaber i fællesskab.

5.10. Mens man afventer virkningen af fremtidige rapporter, mener ØSU, at koordinatorene skal benytte de nyeste idéer inden for miljøbegrænsninger i forbindelse med udvælgelsesprocessen. Resultaterne ventes at ville vise betydningen af deres indflydelse på beslutningerne.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

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 forordning (EF) nr. 2236/95 om generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net«

(KOM(2001) 545 endelig — 2001/0226 (COD))

(2002/C 125/04)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18 februar 2002 under henvisning til EF-traktatens artikel 156 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 Johannes Kleemann til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling den 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Generelle bemærkninger

1.1. Der er flere forskellige årsager til den øgede trafik i EU. Det er navnlig den øgede personbiltrafik — i form af både erhvervs- og privatkørsel — der belaster transportsystemerne. For det første har adskillelsen af bopæl og arbejdsplads, ændrede forbrugsvaner og den uforholdsmæssigt store vækst i fritidskørslen ført til en tydelig stigning i trafikpresset. Samtidig har trafiktætheden med tunge lastvogne været kraftigt tiltagende i mange regioner og byområder gennem de seneste år. Globaliseringen af økonomien, men også effektiviseringen af det indre marked og ændrede produktionsmetoder samt de logistiske følger heraf bidrager bl.a. til en ændring af den økonomiske struktur og nødvendiggør en stigning i trafikken inden for alle transportområder. Med optagelsen af ansøgerlandene vil dette i stigende grad belaste grænseoverskridende vejstrækninger, som i øjeblikket, også ifølge Kommissionen, udgør de svageste punkter.

2. Særlige bemærkninger

Den nuværende kapacitet er ikke tilstrækkelig, navnlig ikke hvad angår grænseoverskridende strækninger.

2.1. ØSU er derfor enig med Kommissionen i, at der er behov for yderligere finansielle midler til meget tiltrængte forbedringer i den grænseoverskridende transportinfrastruktur — ikke kun inden for Fællesskabet, men også via programmer, der omfatter ansøgerlandene. I lyset af den forventede trafikmængde bør tiltrædelsesforhandlingerne også omfatte udbygningen af ansøgerlandenes infrastruktur, herunder jernbanenettet — under overholdelse af EU-standarderne på området.

2.2. Også i forbindelse med grænseoverskridende jernbane-projekter på Fællesskabets område må den økonomiske og sociale bæredygtighed af nødvendige infrastrukturforanstaltninger som f.eks. tunnel- og brobyggeri efter ØSU's mening undersøges.

2.3. Ændringen af artikel 5, stk. 3, litra a, hilses velkommen. Allerede nu imødekommer ansøgerlandenes jernbanenet ikke de økonomiske krav, og flaskehalsene vil derfor blive dramatisk forværret i forbindelse med den forventede økonomiske vækst. Det må understreges, at Fællesskabet stiller andre finansieringsmuligheder til rådighed for ansøgerlandene (f.eks. ISPA og TINA). Det er vigtigt, at denne finansiering er samordnet med retningslinjerne.

2.4. I forbindelse med den finansielle støtte til nettet af indre vandveje anmodes Kommissionen om at udarbejde et dokument med en liste over samtlige former for transportnetstøtte i og uden for Fællesskabet, navnlig i ansøgerlandene.

2.5. Ændringen af artikel 5, stk. 3, litra b, bør omfatte alle andre projekter (veje, terminaler, luft og vand, rørledninger o.l.), der vedrører flaskehalse ved grænserne til ansøgerlandene. En præcisering af denne ændring ville være hensigtsmæssig.

2.6. ØSU støtter ændringen af artikel 5, stk. 3, litra c.

3. Konklusion

3.1. ØSU støtter mulighederne for at øge den maksimale støtte fra 10 % til 20 % af de samlede investeringsomkostninger for transportprojekter, der omfatter mere end én medlemsstat,

eller projekter, der bidrager væsentligt til opfyldelse af de bredere transeuropæiske mål, og håber, at målene derved kan opnås hurtigere.

3.2. I en initiativudtalelse slår ØSU kraftigt til lyd for en øget samfinansiering fra EU til projekter, der tjener til at

forbedre og udvikle nettet af indre vandveje⁽¹⁾. EU-støtten til at fjerne flaskehalse bør endvidere fordobles, dvs. øges fra 10 % til 20 %. En sådan forøgelse bør under ingen omstændigheder påvirke forhøjelsen af fællesskabsstøtten til TEN.

⁽¹⁾ EFT C 80 af 3.4.2002 »Fremtiden for det transeuropæiske transportnet »Indre vandveje«.

Bruxelles, den 20 marts 2002.

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 bestemmelser og procedurer med henblik på indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne«

(KOM(2001) 695 endelig — 2001/0282 (COD))

(2002/C 125/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29 januar 2002 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. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20 marts 2002, følgende udtalelse med 74 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Baggrund

1.1. Ved rådsmødet i Luxembourg den 16 oktober 2001 noterede Rådet, at resolutionen om miljøspørgsmål, der blev vedtaget af Organisationen for International Civil Luftfahrt ICAO's 33. generalforsamling (den 25. september-5. oktober 2001), åbner for muligheden af at erstatte Hushkitforordningen i nærmeste fremtid.

1.2. For at bekæmpe flystøj ved lufthavne foreslog EU i 1999 en forordning, der skulle forbyde støjdæmpede fly (fly forsynet med »hushkits«) fra EU-lufthavne fra 1 april 2002. Fly med hushkits registreret i tredjelande, der befløj EU-lufthavne før 1 april 1999, ville dog kunne fortsætte flyvningen.

1.3. USA indklagede i marts 2000 de 15 EU lande for ICAO's Råd for med denne forordning at have overtrådt Chicago-konventionen og dens annek 16.

1.4. USA protesterede mod 1999-forordningen med den begrundelse, at den var et brud på internationale aftaler om flystøj og ville skabe kaos på markedet for brugte fly.

1.5. I Rådets konklusioner noteredes endvidere Kommissionens hensigt om så hurtigt som muligt at fremsætte et forslag, der i overensstemmelse med ICAO-forudsætningerne kan etablere en ramme for operationelle restriktioner i Fællesskabet — idet der tages fuld anvendelse af den fleksibilitet, ICAO giver — og som giver beskyttelse for beboerne omkring lufthavnene.

1.6. Rådets konklusioner forudsatte, at sagen fik tilstrækkelig prioritet til, at et forslag kan vedtages inden april 2002, hvor den eksisterende Hushkit-forordnings bestemmelser om operationsstop træder i kraft.

1.7. EU har længe anmodet ICAO om at ajourføre støjcertificeringsnormerne i kapitel 3, som blev vedtaget i 1977.

1.8. ICAO-rådet vedtog i juni 2001 en ny støjcertificeringsnorm, der bliver kapitel 4 i bilag 16, bind 1, til Den Internationale Civilluftfartskonvention.

1.9. Indførelse af kapitel 4 på markedet kræver ledsageforanstaltninger, som muliggør harmoniseret anvendelse af driftsrestriktioner, inklusive udtagelse af drift af de fly, som kun netop opfylder kravene i kapitel 3.

1.10. På den 33. ICAO-forsamling nåede man frem til en verdensomspændende aftale ved føromtalt resolution A33/7 om, hvordan sådanne ledsageforanstaltninger/driftsrestriktioner kan indgå i en afbalanceret strategi for støjstyring. Dette gør det muligt for EU's medlemsstater gradvist at tilbagetrække fly, der kun netop overholder kravene i støjfølsomme EU-lufthavne.

1.11. En afbalanceret strategi består i princippet af følgende 4 elementer ved overvejelserne om indsats for at reducere støjen på den mest omkostningseffektive måde:

- 1) Reduktion af støj ved kilden
- 2) Arealanvendelse og styring (fysisk planlægning)
- 3) Støjdæmpende operationelle procedurer
- 4) Restriktioner på operationer med fly.

1.12. Lufttrafikken i EU er ligesom i den øvrige verden koncentreret på et relativt lille antal lufthavne.

2. Kommissionens forslag

2.1. I Kommissionens forslag er der et fælles sæt bestemmelser og principper vedrørende støjrelaterede driftsrestriktioner inden for rammerne af en afbalanceret strategi for støjstyring.

2.2. Kun lufthavne med over 50 000 bevægelser falder ind under direktivets anvendelsesområde.

2.3. Direktivforslaget opererer ligeledes med såkaldte bylufthavne, som er lufthavne midt i store byområder. En lufthavn må kun defineres som bylufthavn, hvis byen også betjenes af en alternativ lufthavn.

2.4. I direktivforslaget vurderes flys miljøpræstation på grundlag af kapitel 3's certificeringstærskler. Fly, der har en kumulativ margin på højst 5 decibel i forhold til kapitel 3-certificeringstærskler, betragtes som kun netop at opfylde kravene. Lufthavne med en problematisk støjsituation har lov til gradvist at tage disse fly ud af drift efter en vurdering. Andre støjdæmpningsmekanismer anvendes, hvis tilbagetrækning af disse fly ikke er nok til, at direktivets mål opfyldes.

2.5. Hvad angår fly fra luftfartsselskaber i udviklingslande er der mulighed for under givne betingelser at give undtagelse fra direktivets anvendelsesområde.

2.6. Direktivets ikrafttræden medfører samtidig, at den såkaldte Hushkit-forordning ophæves.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU støtter generelt Kommissionens direktivforslag, som vil medvirke til at reducere støj fra fly i og ved lufthavne.

3.2. ØSU henviser til nødvendigheden af en ensartet lovgivningsmæssig regulering af støj fra andre kilder herunder støj fra andre transportformer.

3.3. Den foreslåede korte tidshorisont, hvad angår vedtagelse af direktivforslaget allerede inden 1 april 2002, kan indebære en utilstrækkelig og fejlagtig lovgivning.

3.4. Tilsvarende vil en vedtagelse af direktivet med virkning pr. 1. januar 2003 indebære en udskydelse af redueringen af støj fra fly i forhold til den tidligere vedtagne forordning (EF) nr. 925/1999, der bl.a. i EU indebærer operationsforbud fra 1. april 2002 af fly udstyret med hushkits, medmindre flyene har opereret på Fællesskabets territorium før 1. april 1999. Denne forordning vil falde bort ved vedtagelse af direktivforslaget.

3.5. Det bør samtidig bemærkes, at visse fly, der ville være tilladt efter Hushkits-forordningen, nu vil kunne fases ud med det nye direktivforslag.

3.6. Der vil kunne blive overgangsproblemer, før de nødvendige procedurer i overensstemmelse med direktivet kan etableres.

3.7. Det skal bemærkes, at direktivforslaget primært omhandler driftsrestriktioner for fly, hvilket kun er en del af den afbalancerede strategi omhandlet i ICAO's resolution fra september 2001.

3.8. ØSU lægger vægt på, at de »involverede parter« også omfatter de befolkningsgrupper, der i det konkrete tilfælde er eksponeret for støj.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Et vigtigt element i den afbalancerede strategi er en cost/benefit-analyse, som imidlertid kun omtales mere generelt i direktivforslaget i bilag 2.

Det ville være mere hensigtsmæssigt med en mere præcis beskrivelse i direktivforslaget af metodologien for en sådan analyse med henblik på at undgå forskellig implementering af direktivet i medlemsstaterne.

4.2. Eftersom det ikke er baseret på en internationalt anerkendt definition, bør udtrykket »lette fly« i artikel 2 (a) i forslaget til direktiv udgå for at undgå enhver usikkerhed omkring denne type fly og for at sikre en hurtig vedtagelse af direktivet.

4.3. Deltagelsen for udviklingslandene burde være begrænset til en vis periode samtidig med, at det skal pointeres, at undtagelsesbestemmelserne kun kan finde anvendelse for fly under kapitel 3 i Konventionen om Civil luftfart.

4.4. Hvad angår definitionen af fly, der kun netop opfylder certificeringskravene (i Konventionen om Civil Luftfart, bilag 16, kapitel 3) med højst 5 EPNdB (Effective Perceived Noise in Decibel) finder ØSU, at denne grænse burde strammes op til at være 8 EPNdB og ikke 5 EPNdB. Af pragmatiske årsager foreslår ØSU en vis overgangsperiode.

4.5. Artikel 13 bør derfor ændres med følgende tilføjelse: »Medmindre Kommissionen foreslår noget andet, forhøjes den kumulative grænse på 5 EPNdB til 8 EPNdB senest 5 år efter dette direktivs ikrafttrædelse«.

5. Konklusion

5.1. ØSU støtter fuldt ud Kommissionens forslag med henblik på indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i EU's lufthavne. Kun en progressiv og troværdig reduktion af flystøj ved kilden kan muliggøre en fremtidig stigning i flytrafikken under stadig strammere miljøregler.

5.2. Den kumulative grænse bør forhøjes til 8 EPNdB senest 5 år efter dette direktivs ikrafttrædelse.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om Fællesskabets statistiske program 2003-2007«

(KOM(2001) 683 endelig — 2001/0281 (COD))

(2002/C 125/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18 februar 2002 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 Susanna Florio til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, med 73 stemmer for, ingen imod og 3 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Baggrund

1.1. Ifølge Rådets forordning (EF) nr. 322/97 af 17 februar 1997 om EF-statistikker skal der udarbejdes et statistisk program for Fællesskabet med det formål at fastlægge strategier, prioriteringer og arbejdsplaner for perioden 2003-2007.

1.2. Den strategiske betydning af programmets vedtagelse er i årenes løb blevet større, hvilket dels skyldes den hastige udvikling i de økonomiske, monetære og institutionelle processer og de sociale ændringer, der er sket i Den Europæiske Union, dels de konkrete fremskridt i de central- og østeuropæiske ansøgerlande, der i løbet af 2002 afslutter forhandlingerne om tiltrædelse af EU.

1.3. Det femårige program, der er udarbejdet for 2003-2007, er allerede det sjette program på mellemlang sigt, som Eurostat har udarbejdet. Som de øvrige femårige programmer omfatter dette program: en midtvejsevaluering og en mere detaljeret etårig plan samt en slutevaluering.

1.4. Ifølge Kommissionen og Rådet skal Eurostat i stigende grad spille en central rolle i forbindelse med fastlæggelsen af mere ensartede kriterier for indsamling og analyse af højaktuelle data i de statistiske programmer.

1.5. Eurostat og mere generelt hele det europæiske statistiske system har den vanskelige opgave at sikre en sammenlignelig og hurtig dataindsamling om såvel de sektorer, som EU-institutionerne gennem mange år har analyseret og overvåget, som de sektorer, der er blevet nødvendige pga. udviklingen i den økonomiske og sociale situation og de ændringer, som udvidelsesprocessen i øjeblikket forårsager i ansøgerlandene og på længere sigt vil forårsage i EU-landene.

1.6. Der er således behov for at udarbejde en klar statistisk vurdering af »euro-området«, specielt for de aspekter, der vedrører de monetære politikker, men man bør samtidig fremme en fortolkning af situationen, der fremhæver forskellene på følgende tre områder: euro-landene, landene uden for den fælles valuta, de central- og østeuropæiske ansøgerlande.

2. Statistikker som beslutningsgrundlag i EU

2.1. I de mange rapporter, periodiske overvågninger, statusrapporter om den økonomiske og sociale samhørighed i EU, såvel som i de nationale regerings programmeringsdokumenter er der gjort regelmæssig brug af de statistiske redskaber, der stilles til rådighed af Eurostat.

2.1.1. ØSU mener i den forbindelse, at det er værdifuldt at anvende de statistiske undersøgelser til at styrke de retningslinier, der blev fastlagt af Rådet i Lissabon og Göteborg.

2.2. Der hersker ingen tvivl om, at der med indførelsen af den fælles valuta vil være behov for endnu flere overvågnings- og analyseredskaber, der gør det muligt på en særdeles realistisk og videnskabelig baggrund at opstille de forskellige økonomiske, finansielle og sociale scenarier, der vil kunne styrke Den Europæiske Union og forbedre EU-landenes internationale konkurrenceevne og samtidig forsvare principperne om lighed og social retfærdighed.

2.3. Det står klart, at det europæiske statistiske systems effektivitet og funktionsdygtighed er direkte afhængig af, at dataindsamlingen er så homogen, integreret og harmoniseret som muligt.

2.4. De forskelle, der fortsat findes i kriterierne for statistiske undersøgelser, forsinkelserne og tilpasningen af de nationale statistikkontorer i europæisk sammenhæng, vil kræve store investeringer fra medlemslandenes side såvel rent økonomisk som i form af faglig uddannelse.

2.5. Situationen synes at være en anden for det netværk, Eurostat har oprettet vedrørende pengestatistikker, og som umiddelbart modsvarer Den Europæiske Centralbanks overvågningskrav. Forskellene mellem de enkelte dataregistrerings-systemer bør hurtigt udjævnes for at undgå, at det kun bliver de monetære politikker, der kommer til at tegne EU's fremtid.

2.6. I den forbindelse vil det for eksempel — hvilket Kommissionen også har påpeget i sin seneste samhörighedsrapport — desuden være vigtigt at foretage en tilpasning af de statistiske analyseredskaber til de regioner og lokalområder, hvis økonomiske udvikling halter meget bagefter.

2.7. Dataindsamlingen i det europæiske statistiske system er grundlæggende baseret på nærhedsprincippet. De nationale statistiske kontorer samarbejder ofte med private virksomheder, der direkte eller indirekte påvirker fortolkningen af statistikkerne og under alle omstændigheder bliver til en slags »skyggepartner« i den sammenhæng. Der bør foretages en nøje vurdering af disse virksomheders medvirken i dataregistrerings-systemet med henblik på at sikre, at de statistiske redskaber er så neutrale, videnskabelige og sandfærdige som muligt.

2.8. Endelig bør man se nærmere på Eurostats målgruppe. Målgruppen for det europæiske statistiske system (ESS) er ud over de nationale regeringer, erhvervslivet osv.⁽¹⁾ først og fremmest erhvervs- og interesseorganisationerne på nationalt og europæisk plan. Det er derfor vigtigt, at der i såvel forhånds- som i slutevalueringen sker en høring af alle de aktører, der både fungerer som målgruppe og leverandører af statistiske oplysninger.

3. Statistikker i forbindelse med udvidelsesprocessen

3.1. Statistikkerne spiller en dobbelt rolle i udvidelsesprocessen og under forhandlingerne med ansøgerlandene: på den ene side er de en integreret del af Fællesskabets regelværk, og på den anden side fungerer de som afgørende indikatorer af ansøgerlandenes nationaløkonomiske »sundhedstilstand«.

3.2. Ansøgerlandene — undtaget Tyrkiet — indsender statistiske oplysninger til Eurostat fire gange om året på baggrund af de samme kriterier som EU-landene. De nationale oplysninger, der indsamles i ansøgerlandene, er endnu ikke sammenlignelige med oplysningerne fra det europæiske statistiske system, og de analyseres derfor fortsat med en vis forsigtighed. Ikke desto mindre skal det bemærkes, at der i de seneste år er sket væsentlige fremskridt.

3.3. Der har været gennemført talrige EU-projekter, som har sigtet mod en større harmonisering af kriterierne for indsamling af data, men der er alligevel ikke fundet en endelig løsning på alle problemerne. Tyrkiet og Malta befinder sig fortsat i yderkanten af systemet (det tyrkiske statistiske kontor står uden for det europæiske system).

4. anbefalinger

4.1. Som allerede tidligere understreget efterlyser ØSU først og fremmest en optimering af samarbejdet mellem Eurostat og de nationale statistiske kontorer med henblik på at forbedre det europæiske statistiske systems effektivitet.

4.2. Det vil være vigtigt at styrke Eurostats koordinatorrolle, hvorved man vil kunne sikre større harmonisering og et effektivt system til sammenligning af data.

4.3. Udvidelsesprocessen, der allerede er ved at være tilendebragt, bør mere effektivt inddrage ansøgerlandenes statistiske kontorer og styrke samarbejdssystemet ved hjælp af økonomisk bistand til uddannelse og tilpasning af de statistiske redskaber.

4.4. ØSU mener endvidere, at det for at sikre en større neutralitet i de statistiske oplysninger er nødvendigt at føre tilsyn med arbejdet i de private virksomheder, der direkte eller indirekte deltager i det europæiske statistiske system.

⁽¹⁾ Se KOM(2001) 683 endelig — 2001/0281 (COD), s. 60, punkt 5.2.1.

4.5. ØSU mener således af ovennævnte grunde, at der bør ydes større finansiel støtte til Eurostat, at medlemsstaternes regeringer i højere grad bør inddrages, og at Kommissionen bør spille en passende rolle.

4.6. Som allerede understreget vil det være nødvendigt at fokusere de statistiske undersøgelser om målrettede strategier,

der allerede er fastlagt (Rådet i Lissabon og Göteborg). Som allerede påpeget i en af ØSU's tidligere udtalelser ⁽¹⁾ skal der ske en tydeliggørelse af statistiske undersøgelser vedrørende alle de områder, der har relation til bæredygtig udvikling.

⁽¹⁾ EFT C 221 af 7.8.2001, s. 169 og EFT C 48 af 21.2.2002.

Bruxelles, den 20 marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Hospice-arbejde — et eksempel på frivilligt arbejde i Europa«

(2002/C 125/07)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 26. april 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 26 at anmode ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder om at udarbejde en informationsrapport om »Hospice-arbejde — et eksempel på frivilligt arbejde i Europa«.

På plenarforsamlingen den 20.-21 februar 2002 blev det besluttet at ændre informationsrapporten til en initiativudtalelse (forretningsordenens art. 23, stk. 3).

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Soscha zu Eulenburg til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse enstemmigt den 27 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 80 stemmer for, 1 stemme imod og 3 hverken for eller imod.

Præambel

Borgernes selvstændige initiativ og engagement indgår som en væsentlig del af det politiske og sociale liv og er grundlaget for medlemsstaternes værdi- og normsystem. For den enkelte borger betyder det at have indflydelse og engagere sig, at man deltager i kultur- og samfundslivet og det politiske liv. Det er qua borgernes frivillige engagement i ikke-statslige organisationer (såsom borgerinitiativer, foreninger, (interesse-)sammenlutninger, fagforeninger, partier), at samfundet bliver formet og videreudviklet. Gennem aktiv deltagelse i samfundet skaber borgerne socialt sammenhold og fylder demokratiet med liv.

Frivilligt arbejde er en højere form for borgerengagement og er båret af en fast og bestandig beslutsomhed om at ville gøre en indsats for almenvellet ud fra den overbevisning, at vi alle har et ansvar for hinanden.

Denne faste og bestandige beslutsomhed om at ville gøre en indsats for almenvellet tager afsæt i et humanistisk samfundssyn og i bevidstheden om, at vi alle tilhører det samme fællesskab, hvor solidarisk medansvar kræver frivilligt deltagelse og tolerant og åben indsats.

Dette engagement er således ikke udtryk for blot en følelse eller stemning, men forudsætter tværtimod tolerance og et personligt, levende engagement, som netop kendetegner frivilligt og ulønnet arbejde. Hvis ikke et frivilligt engagement var båret af disse kvaliteter, ville der være en risiko for, at man blot ville gøre »omkostningerne« ved frivilligt og ulønnet arbejde op i en »pengevardi« for de frivillige.

Borgerne skal tilskyndes til at engagere sig endnu mere. Større engagement og ansvar for sig selv forudsætter en stat, hvor subsidiaritetsprincippet bliver omdrejningspunktet for dens handlinger, og hvor statens funktion som beskytter og garant bliver taget alvorligt. Den skal skabe de rammer, inden for hvilke den enkelte borger kan udfolde sig.

Sådan som det er formuleret her, er borgernes engagement primært kendetegnet ved at være frivilligt og ulønnet. Det dækker alle områder af det sociale liv og samfundslivet.

Nedenstående gør ikke krav på at være en fuldstændig gennemgang af alle de områder i medlemsstaterne, hvor der udføres frivilligt arbejde. Tværtimod er sigtet at få afdækket, hvor det frivillige engagement generelt har sit udspring, hvilke motiver der ligger til grund, og hvilken enorm betydning et sådant personligt engagement har for den sociale og politiske udvikling i medlemsstaterne og Fællesskabet. Hospice-arbejde optræder her som eksponent for en række andre områder, båret af frivilligt engagement. Gennem forskellige eksempler sættes der fokus på det arbejde, de frivillige konkret udfører, og på de overordnede rammer, der skal være på plads for at gøre denne indsats mulig. Afslutningsvis forsøges det — med udgangspunkt i den konkrete beskrivelse og erfaringerne fra enkelte lande — at omsætte de indhøstede erfaringer fra dette praktiske område til nogle overordnede konklusioner.

1. Frivilligt arbejde i Europa

1.1. *Det Internationale Frivillighedsår, 2001*

1.1.1. De Forenede Nationers deklARATION fremhæver det frivillige engagement som et væsentligt element i det civile samfund. Heri hedder det, at forsamlingsfriheden og retten til at engagere sig udgør en hjørnesteen i demokratiet, der giver det enkelte menneskes bestræbelser for fred, frihed, sikkerhed, retfærdighed, personlig udvikling og selvrealisering substans.

1.1.2. Det frivillige engagement er et individuelt anliggende, der ofte foregår i det skjulte, eller i regi af sammenslutninger, borgerinitiativer, foreninger og forbund. Der er tale om organisationer i civilsamfundet, der muliggør og støtter dette arbejde, og som sådan udfylder de en vigtig samfundsopgave.

1.1.3. Det Økonomiske og Sociale Udvalg repræsenterer det organiserede civilsamfund i Europa. Blandt dets medlemmer er der repræsentanter for mange forbund og organisationer, for hvem — personligt og institutionelt — ulønnet og frivilligt engagement er en af grundpillerne i deres virke. Det Internationale Frivillighedsår er derfor for Det Økonomiske og Sociale Udvalg en vigtig og kærkommen anledning til at understrege, hvor vigtigt frivilligt arbejde er for udviklingen af et socialt Europa.

1.2. *Frivilligt engagement som element i det europæiske civilsamfund*

1.2.1. Frivilligt arbejde er i høj grad med til at præge solidariteten i samfundet og det participative demokrati. Dette engagement er kendetegnet ved at være non-profit, kreativt, men også forpligtende og endvidere ved, at arbejdet er af personlig karakter. Frivilligt engagement er et vidnesbyrd om menneskers styrke og vilje til at forme deres livsomstændigheder selvstændigt og under eget ansvar til gavn for samfundet.

1.2.2. Ved at påtage sig frivillige aktiviteter i samfundets tjeneste er den enkelte borger ikke kun fokuseret på sig selv, sin familie eller sit job. Borgeren er mere end blot lønmodtager, mor eller far, forbruger og/eller vælger — gennem frivilligt engagement bliver treenheden »bourgeois — citoyen — homme« i alle dens bestanddele virkelighed. Med rette tales der i dag om et civilsamfund og et borgernes samfund, hvor mennesket skal overtage et større ansvar for sig selv og for andre.

1.2.3. Det fælles samvirke med andre — men også det individuelle engagement — udgør her en modvægt til individualiseringen i samfundet. Det retter sig samtidig mod tendensen til at reducere den samfundsmæssige, menneskelige og kulturelle virkelighed til blot at dreje sig om den materielle og markedsorienterede dimension.

1.2.4. I alle medlemsstater dækker frivilligt engagement alle hjørner af samfundet: Det rækker lige fra det politiske engagement (i partier, fagforeninger, borgerinitiativer og lignende), over engagementet inden for sport og kultur og det sociale engagement i forbindelse med bl.a. ungdom, familie, kvinder og socialt udstødte til bistand i katastrofe- og nødsituationer.

1.2.5. Frivillighed er netop også udtryk for menneskevenlige holdninger, værdiforestillinger, ansvarlighed over for sig selv og andre. Dertil knytter der sig en lang række motiver, såsom:

- et behov for kommunikation og fællesskab;
- en søgen efter at gøre dagligdagen meningsfuld og præge sit eget liv,
- et ønske om at rette op på et misforhold baseret på personlige erfaringer,
- en beslutning om at påtage sig et samfundsmæssigt ansvar,
- et ønske om anerkendelse, erhvervelse og fastholdelse af egne kvalifikationer,

- en søgen efter hjælp til at håndtere personlige problemer,
- ønsket om at yde en indsats ud fra et religiøst eller humanitært livssyn.

1.2.6. Det traditionelle idealbillede af bistand (karakteriseret ved tilgængelighed, offervilje, beredvillighed) er lige så vigtigt som det enkelte individs opfattelse af sit engagement som et middel til personlig videreudvikling (små, overskuelige og tidsmæssigt afgrænsede opgaver; valgmuligheder og personlig indflydelse på indsatsområderne).

1.2.7. Den stigende individualisering og mobilitet og pluraliseringen af tilværelsen er medvirkende årsager til, at traditionelle sociale miljøer i stigende omfang bliver opløst, og at de nye, der opstår, ikke har nogen lang levetid. Det enkelte menneske får derved ofte ingen tæt tilknytning til grupper og initiativer, der er ikke nogen følelse af, at det vedrører personen selv, ligesom personen heller ikke føler, at han eller hun bliver brugt, til trods for at han eller hun i bund og grund er indstillet herpå. Den første spæde indsats er gjort blandt organisationer og institutioner, som mere og mere åbner sig op, ligesom kommuner og statslige myndigheder tilvejebringer muligheder for, at der skabes strukturer, der skal bringe interesserede frivillige og udbydere af sociale og samfundsorienterede opgaver sammen. Det kan f.eks. være agenturer for frivillige, fora, børser, borgerkontorer o.l. Et tidsbegrænset engagement kræver, at der etableres strukturer i form af forbund og foreninger, der skal fungere som institutionelle fixpunkter. Det kræver organisation og koordinering. De på basis heraf skabte strukturer gør det muligt at kombinere de personlige interesser og behov med de krav, den konkrete opgave stiller.

1.2.8. Frivilligt engagement kræver initiativer og støttestrukturer. Statslige institutioner på tværnationalt, nationalt og regionalt plan, kommuner, erhvervsliv og organisationer sikrer gennem bæredygtige investeringer, at den sociale kapital opretholdes og udbygges; se ØSU's udtalelser om »Samarbejde med velfærdsorganisationerne som økonomisk og samfundsmæssigt vigtige aktører på det sociale område«⁽¹⁾ og »Almennyttige sociale tjenester i den private nonprofit-sektor i EU«⁽²⁾. Virksomheder og organisationer fremstår gennem »Corporate Citizenship« samt ved at støtte medarbejdere, som engagerer sig personligt og økonomisk, (f.eks. gennem orlovsordninger og pengebidrag) som gode samfundsborgere og samfundsmæssigt vigtige aktører. Frivilligt engagement udgør således bindeleddet mellem stat, marked og samfund.

1.2.9. Frivilligt engagement har en egen kvalitet. Frivillige kan spontant og med ildhu og med kun få hierarkiske snærende bånd kaste sig over deres opgaver. De kan selv bestemme, hvor megen tid de vil bruge, hvilket i forening med deres brede vifte af kvalifikationer åbner op for en mangfoldighed af relevante indsatsmuligheder.

1.3. Betydningen af det frivillige sociale engagement

1.3.1. Det frivillige engagement i sociale tjenester, institutioner og initiativer som et element i det frivillige arbejde bidrager i særlig grad til det sociale sammenhold i samfundet. Det er nemlig direkte målrettet mod mennesker, der befinder sig i en specifik livssituation, og skal medvirke til at integrere dem i samfundet.

1.3.2. Med hospice-arbejdet som eksempel påviser udtalelsen, hvordan et frivilligt socialt engagement kan udfolde sig, og hvordan de overordnede politiske rammer kan udformes og forandres. Vi skal kort gøre nærmere rede for det sociale engagements mangfoldighed og politiske dimension.

1.3.3. Frivilligt socialt engagement åbner på den ene side samfundets øjne for de svage og udstødte samfundsgruppers nød og for det ansvar, samfundet har over for disse grupper. Omvendt er det for de berørte grupper ofte bindeleddet til dagliglivet i samfundet. Ved at påtage sig et ansvar for disse mennesker overtager borgerne selv »rollen som talsmand« og inddrager disse gruppers problemer i det politiske liv og samfundslivet. Det frivillige engagement kan forhindre, at disse grupper primært kommer til at opleve samfundet som et professionelt struktureret bistands- og forsørgersamfund.

1.3.4. Paletten af indsatsområder for et socialt engagement omfatter deltagelse i etablerede foreninger, forbund og organisationer samt i projekter. Ofte er det frivillige, der er igangsættere af nye aktiviteter.

Borgernes engagement kan bl.a. ske i form af:

- udlændingeinitiativer og asylgrupper til bekæmpelse af fremmedfjendskhed
- aktiviteter til social integration af de svage, de syge, de handicappede og de udstødte, som f.eks. indsatte, narkomaner, gamle, syge, plejkrævende og døende mennesker, børn og familier
- fattigdomsprojekter for at rette op på følgerne af sociale og økonomiske skævheder
- selvhjælpsgrupper og -initiativer
- ungdomsarbejde, skoler, børnehaver og udvekslingsprogrammer og meget mere.

(1) EFT C 73 af 9.3.1998.

(2) EFT C 311 af 7.11.2001.

Tilsvarende yder borgere i vidt omfang en samfundsindsats for almenvellet (f.eks. i de frivillige brandkorps, i redningstjenesterne og i katastrofeberedskabet) eller i hospice-bevægelsen, hvor de ønsker at involvere sig aktivt i en mere medmenneskelig kontakt med alvorligt syge, døende og sørgende mennesker i samfundet.

1.3.5. Uden det frivillige engagement ville en lang række initiativer inden for sundheds- og socialektoren være utænkkelige. Ofte har netop det personlige engagement og indsatsen i nødsituationer ført til, at der inden for det sociale område har kunnet opstå nye tilbud om hjælp og støtte. Skønt den frivillige og ulønnede indsats i vore dage finder flere udtryksformer, og mange nyskabende tiltag i alle europæiske lande kunne fortjene en mere indgående belysning og større plads i befolkningens bevidsthed, vil vi i denne udtalelse primært koncentrere os om et enkelt fænomen, nemlig hospice-bevægelsen. Som eksempel er dette fænomen vigtigt, netop fordi et engagement på dette område griber ind i eksistentielle menneskelige grundholdninger, som f.eks. det at forholde sig til døden. Samtidig drejer det sig om et nyt — og relativt uprøvet — område, som ikke har været uden konsekvenser for medlemsstaternes beslutninger i relation til deres sociale sikring.

2. Hospice-arbejde som eksempel

2.1. Generelt om hospice-arbejde

2.1.1. Impulsen til hospice-bevægelsen

Hospice-bevægelsen er ikke et resultat af statslige konstruktioner og initiativer. Hospice-arbejdet er primært opstået i konsekvens af det frivillige engagement, som dels pårørende og venner til døende har udvist, men også professionelt involverede, som ofte har engageret sig langt ud over det, man har kunnet forlange fagligt af dem. Disse mennesker ønskede ikke at affinde sig med de misforhold, der herskede omkring behandlingen af døende og deres pleje, og gik ind for en mere menneskeværdig behandling. Døden og sorgbearbejdelsen må ikke marginaliseres, men skal tværtimod af samfundet opfattes som en naturlig del af livet. Det indebærer, at der skal skaffes et rum, så den døende kan leve og komme til at opleve sig selv som en del af livet.

2.1.2. Selvførelse i hospice-arbejdet

2.1.2.1. Bag hospice-tanken ligger princippet om omsorgen for den døende og dennes pårørende. Her opfattes og accepteres den alvorligt syge og døende ud fra en helhedsvurdering i sin fysiske, psykiske, sociale/samfundsmæssige og åndelige dimension.

2.1.2.2. Hospice-bevægelsen er baseret på følgende selvopfattelse:

- Tilbudet om en plads på et hospice gælder alle døende og deres pårørende uanset social stilling og finansielle muligheder eller kulturelt og religiøst tilhørsforhold.
- I centrum af hospice-tanken står den menneskeopfattelse, at vi ikke selv bestemmer over livet.
- De initiativer, der tages i konsekvens af denne opfattelse, kan i princippet gennemføres overalt, hvor der er mennesker, som tager den døende og dennes personlige integritet og selvbestemmelsesret alvorligt — men: den sorg, der opstår, når et menneske ligger for døden og dør, kan man ikke fjerne, heller ikke gennem en helhedsorienteret pleje og omsorg.

2.1.2.3. Til hospice-tanken er knyttet en socialpolitisk impuls:

- Det enkelte menneske skal lære at se livet, døden og sorgen i øjnene, og samfundet skal lære at opfatte døden som en naturlig del af vort liv.
- Der skal skabes bedre rammer for mennesker, der befinder sig i forskellige afsnit af deres liv og arbejde, og som er parate til at yde en frivillig indsats, således at de kan fungere som nyttige hjælpere for døende mennesker.
- Det frivillige engagement er en personlig indsats til støtte af den døende. Samtidig skal den indsats, som gøres inden for syge- og ældreomsorgen i form af ambulante tilbud og hospitalstilbud, sjælesørgere og læger, støttes og følges op.
- De eksisterende institutioner inden for syge- og ældreomsorg skal tilskyndes til at revidere de eksisterende ordninger for pleje af døende og om muligt komme frem med nye tanker.

2.1.3. Opgaver inden for hospice-arbejdet

2.1.3.1. Hospice-tilbud til patienter, som omfatter behandling eller pleje i hjemmet eller på hospicet eller en kombination heraf, indeholder en lang række forskellige ydelser. Til de væsentlige opgaver hører:

- psykosocial behandling af og omsorg for alvorligt syge og døende mennesker (f.eks. psykologisk bistand, refleksion, kriseintervention, aflastning af det sociale miljø, hjælp i det daglige);
- rådgivning (f.eks. i sociale spørgsmål, konkret pleje, livstestamenter);
- formidling af palliativ hjælp, herunder sikring af omfattende smertebehandling;

- terapeutiske tilbud; sjælesørger-/ åndelig vejledning;
- døgnpleje;
- sorgbearbejdelse og støtte til pårørende;
- intensiv forberedelse, vejledning og videreuddannelse af frivillige og professionelle medarbejdere;
- uddannelses tilbud og information til offentligheden;
- fremskaffelse af midler gennem donationer og sponsoring.

2.1.3.2. Alle de nævnte opgaver varetages alt efter struktur og personalesammensætning af hospicerne selv eller gennem formidlere. De er nødvendige af hensyn til helhedsomsorgen for de døende og deres pårørende.

2.1.4. Hospice-arbejde som netværk

Gennem hospice-arbejde opbygges der nye netværk baseret på borgernes (frivillige) engagement med det formål at forbedre livskvaliteten i den terminale fase. Vigtigt er hér de døendes og pårørendes fysiske og følelsesmæssige behov, såvel som deres sociale og åndelige behov.

For at stable et sådant netværk på benene er det en forudsætning, at der etableres et samarbejde mellem plejepersonale, læger, terapeuter, sjælesørgere og socialrådgivere og de frivillige gennem »tværfaglige« grupper.

Et sådant netværk kræver, at politikerne og samfundet bakker det effektivt op.

2.2. Det frivillige engagement i hospice-arbejdet

2.2.1. Den grundlæggende forståelse

2.2.1.1. Frivilligt arbejde er et bærende element i hospice-arbejdet. Frivillige medarbejdere hjælper, støtter og yder omsorg til døende mennesker. De er bindeleddet til dagligdagen og aflaster og supplerer det sociale netværk. Netop gennem de frivilliges indsats kan det lade sig gøre at få passet de døende af andre end de fagligt ansvarlige. Så meget vigtigere bliver dette, hvis der ikke eksisterer noget socialt netværk.

Ved at opleve de frivillige hospice-medarbejders konkrete tilstedeværelse og i bevidstheden om, at de findes i hospicerne, kan de pårørende og venner få modet til at blive konfronteret med den døende.

2.2.1.2. Derudover er frivillige, der ikke er i direkte kontakt med patienterne, bl.a. ved at have kontakt til det offentlige, skaffe midler og udvikle koncepter (gennem rådgivende udvalg), i stort omfang med til at cementere hospice-tanken i samfundets bevidsthed.

2.2.1.3. Især i forbindelse med ambulans behandling kommer hospicernes princip om netværk og samfundsmæssig forankring til sin ret. Det er navnlig hér, de frivillige medarbejders engagement for de involverede kommer til udtryk. Netop inden for hjemmets fire vægge bliver det tydeligt, at det altid er patienten selv, der ønsker at lade sig pleje og modtage besøg. Den frivillige er indbudt og er og bliver altid gæst.

2.2.1.4. Frivillige medarbejders indsats er således kendetegnet ved:

- solidaritet med naboer og medmennesker, så de døende og sørgende mennesker forbliver en del af dagligdagen i samfundet;
- solidaritet i form af aflastning og trøst, hvor der gives støtte til pårørende og venner samt de professionelle;
- solidaritet ved at lytte og udtrykke medfølelse, hvor der opbygges en tillidsbaseret kontakt gennem oprigtig og dybfølt indlevelse;
- solidaritet udsprunget af håb, som er åben over for en diskussion af en mening efter døden, og hvor svaret tager afsæt i menneskets eksistens.

2.2.1.5. Den tredje sektors understøttende og supplerende tilbud stiller stat og samfund over den udfordring på deres side at forbedre arbejdsforholdene for de professionelle hjælpere, således at døende og sørgende mennesker får den rigtige og fagligt kompetente behandling, de har brug for.

2.2.2. Rammebetingelser for frivilligt arbejde på hospicer

2.2.2.1. Frivillige hjælpere stiller deres tid og arbejdskraft til rådighed. I betragtning af vigtigheden af deres indsats og de belastninger, de udsættes for i den forbindelse, er det nødvendigt at skabe rammer, der gør det muligt for dem at yde denne indsats og er med til at forhindre, at der stilles for store krav. Hér skal der tages hensyn til følgende aspekter:

- Relevant fagligt kompetent introduktion og løbende efter- og videreuddannelse er grundlæggende forudsætninger for, at de pågældende kan løse deres opgaver ansvarsfuldt og i tillid til deres egen kunnen.
- Samarbejde med og støtte fra den tværfaglige gruppe er med til at afhjælpe og bearbejde vanskeligheder. Den frivilliges egen indsats skal påskønnes og anerkendes, men skal samtidig være klart afgrænset.

- Det er nødvendigt at koordinere frivillige hjælpers indsats af hensyn til en optimal udnyttelse af deres muligheder for at hjælpe (personligt og tidsmæssigt).
- Opfølgning og supervision sikrer kvaliteten af den ydede frivillige hjælp og skal især sikre de frivilliges psykiske stabilitet.

2.2.2.2. Frivillig indsats er af begrænset varighed. Frivillige inden for hospice-arbejdet yder en indsats, der er kendetegnet ved en høj grad af pligtopfyldelse og engagement. For at sikre kontinuitet i hospicernes tilbud er det nødvendigt med støtte fra faggrupperne, navnlig med hensyn til organisation og netværk. Det indebærer for det meste kompetent rådgivning og differentierede opfølgningstilbud til frivillige og berørte.

2.3. Situationen i nogle medlemsstater og ansøgerlande

2.3.1. Grundlag for frivillig indsats

2.3.1.1. Som på andre frivillige indsatsområder gælder principperne for at hverve og oplære frivillige medarbejdere og koordinere deres indsats i særlig grad også for hospice-arbejdet. Hensigten med at fremdrage hospice-arbejde som eksempel var at vise, at en succesrig og kontinuerlig indsats fra frivilliges side stort set følger generelle retningslinjer.

2.3.1.2. De frivillige medarbejdere melder sig af personlig interesse, gennem mund-til-mund-propaganda, ved personlig henvendelse, gennem opfordringer i aviser, offentlige arrangementer i hospicer (f.eks. åbent-hus dag), seminarer og målrettede informationsarrangementer om hospice-arbejdet.

2.3.1.3. De frivillige medarbejdere bliver sat grundigt ind i deres arbejde:

Introduktionsfasen skal bruges til, at de frivillige medarbejdere kan:

- udvise ansvarsbevidsthed og pligtfølelse under udførelsen af omsorgsarbejdet,
- sættes i stand til at vurdere deres egen kunnen og grænser,
- erhverve supplerende kompetence i deres kommunikation med alvorligt syge og døende mennesker.

2.3.1.4. Metoderne til forberedelse af de frivillige er forskellige fra hospice til hospice og fra medlemsstat til medlemsstat. Introduktionen har en varighed på fra 2 - 3 måneder til 10 - 12 måneder. I mange hospicer indgår der en praktiktid i introduktionstiden. Afhængigt af den fremtidige opgave finder der i tilknytning til basisintroduktionen en differentiering sted af det forberedende indhold. Det gælder især inden for rammerne af sorgarbejdet.

2.3.1.5. Uddannelsen formidles i regelen af en tværfaglig gruppe og overvåges af kursusledelsen. I centrum står den grundlæggende viden (om død, sorg, hospice-arbejde og palliativ pleje og medicin), en præcisering af plejefunktionen, en afklaring af den enkelte frivilliges person og historie, grundholdningen bag hospice-tanken, kommunikation og støtte til pleje.

2.3.1.6. De frivillige har under deres arbejde med døende og sørgende mennesker mulighed for at konsultere både koordinatoren, indsatslederen og de enkelte medlemmer af gruppen. Der tilbydes løbende supervisioner. Det forudsættes, at de frivillige deltager regelmæssigt i efteruddannelseskurser og foredrag. Ofte gives der også samtalerapi, hvis det ønskes. Derudover er der nogle hospicer, der tilbyder mindegudstjenester for de frivillige og professionelle medarbejdere og for pårørende og venner. Fællesoplevelser, som f.eks. sommer- eller julefester indgår bevidst i hospicernes program.

2.3.2. Indsatsområder for frivillige

2.3.2.1. Frivillige løser alle typer opgaver på hospicerne. Ofte er det den faglige kvalifikation, der afgør, hvor grænserne for dette engagement ligger. Hospicerne regulerer selv på forhånd gennem en klar opgavefordeling, hvor de frivillige skal sættes ind. Dette kan variere fra opgave til opgave afhængigt af den involverede person og stedet, hvor opgaven skal løses.

2.3.2.2. Nedenfor følger eksempler på yderligere og supplerende aktiviteter, som de frivillige udfører:

- psykosocial omsorg og pleje (f.eks. gennem samtaler, højtlesning)
- åndelig omsorg (f.eks. gennem bøn, højtlesning, ledsagelse til gudstjenester)
- psykosocial omsorg over for pårørende og sørgende
- transport
- supplerende terapi
- hjælp til personlig hygiejne
- assistance i spisesituationer
- hårpleje
- blomsterpleje
- havearbejde
- telefontjeneste
- kontor- og administrativt arbejde

- offentlighedsarbejde (pressearbejde, organisation af stande til byfester, informationsmøder, deltagelse i arbejdet med udgivelse af medlemsblade osv.)
- fundraising (velgørenhedskoncerter, basarer, tombola og lignende).

Til forskel fra det uddannede personale har de frivillige både tid til og mulighed for at gå mere i dybden med den enkelte alvorligt syges og døendes behov. Det er i mange tilfælde med til at få disse patienter til at føle sig bedre tilpas.

2.3.2.3. Derudover yder frivillige via bestyrelsesposter i støtteforeninger, arbejde i forskellige forsamlinger og deltagelse i rådgivende udvalg et uvurderligt bidrag til hospicerne finansielt, åndeligt og fagligt. Der, hvor de sociale systemer ikke finansierer hospicernes (palliative) indsats, arbejder man ofte — f.eks. i Polen — med frivilligt plejepersonale og læger.

2.3.3. Samarbejde mellem frivillige og fuldtidsansatte

2.3.3.1. Med hensyn til samarbejdet mellem frivillige og fuldtidsansatte på hospice-området er der forskellige erfaringer. Samarbejdet fungerer normalt bedst dér, hvor opgave- og kompetenceområderne mellem frivillige og fuldtidsansatte er nøje beskrevet. Regelmæssige supervisioner sammen eller hver for sig og/eller styrede samtaler styrker de enkelte gruppers identitet og giver mulighed for, at problemer i det daglige samarbejde kan blive taget op og løst. Det, der er afgørende, er, at der findes en grundholdning, hvor der lægges vægt på samarbejde mellem alle berørte parter til benefice for de døende. Ud fra denne erkendelse har hvert eneste medlem, det være sig den frivillige eller den professionelle, sin plads i gruppen, også selv om de forskellige professioner forudsætter forskellige ansvarsområder.

2.3.3.2. Som det så ofte sker ved frivilligt arbejde, er der en spænding mellem på den ene side en stadigt mere påtrængende institutionalisering af det frivillige hospice-arbejde og på den anden side et borgerinitiativ baseret på kreativitet, som hele tiden giver sig selv nye udfordringer. Afgørende vil her være, at den struktur, som de frivillige giver sig selv, også giver plads og tilskynder til frivilligt engagement.

2.3.4. Indarbejdelse i sundhedssektoren

2.3.4.1. Hospice-bevægelsen i medlemsstaterne har i regelen fået lov at udvikle sig selvstændigt og under eget ansvar uden for statslige rammer. At den eksisterer, skyldes i høj grad dens selvstændige initiativ og kreativitet, især når det drejer sig om finansiering. I nogle medlemsstater er det primært socialt aktive organisationer, velfærdsorganisationer og ordensfællesskaber, der har overtaget ansvaret for hospicerne.

2.3.4.2. Det offentlige har involveret sig mere og mere i 90'erne. Med etableringen af tumor-netværk (England), en udviklingsplan til fremme af hospice-arbejde (Polen) eller love, der skal forankre hospicernes ambulante arbejde eller deres arbejde i indlæggelsesfasen (Tyskland og Italien), har de politiske repræsentanter gjort en stadig større indsats for at sikre de overordnede rammer for hospicernes arbejde og for smertebehandlingen, især med det sigte at støtte det frivillige engagement.

2.3.5. Finansiering og omkostninger

Det underliggende princip bag det frivillige engagement er, at der skal være tale om ulønnet arbejde. Undtaget er dog kompensation for udlæg.

Selv om de frivillige medarbejdere som regel (som f.eks. i Tyskland, England og Polen) er forsikret via organisationerne, sammenslutningerne og foreningerne (ansvars- og ulykkesforsikring), bør det undersøges, hvilke skader forsikringerne reelt dækker, resp. hvor langt forsikringsbeskyttelsen rækker.

Dertil skal lægges omkostninger til introduktion, efter- og videreuddannelse, supervision og koordinering, som forestås af eksperter på frivillig basis og/eller via donationer.

2.3.6. Faktorer, der fremmer eller hindrer frivilligt engagement i hospice-arbejdet

2.3.6.1. Følgende faktorer har vist sig fremmende for frivilligt engagement:

- en samfundsindstilling, der tilgodeser og anerkender et frivilligt socialt engagement,
- en holdning i samfundet, hvor døden diskuteres åbent,
- et lokalt/regionalt netværk, der både omfatter tilbudene inden for sundheds- og socialvæsenet og hospicerne og forbinder disse med hinanden,
- høje kvalitetsstandarder i hospicet,
- en god introduktion af de frivillige,
- et godt arbejdsmiljø,
- følelsen af at være påskønnet og accepteret,
- muligheden for at drage nytte i sin privatsfære af egne erfaringer fra hospice-arbejdet,
- en åndelig drivkraft eller tilknytning til et trosfællesskab,
- familiens støtte til løsningen af denne opgave.

2.3.6.2. Følgende faktorer har vist sig hindrende for et frivilligt engagement:

- en holdning i offentligheden, der gør død og sorg til et tabu,
- manglende anerkendelse af og feedback på frivilligt engagement,
- manglende viden om mulighederne for at arbejde på et hospice,
- konkurrence mellem hospicerne om bevillinger,
- manglende introduktion til og utilstrækkelig støtte til udførelsen af dette hverv,
- upræcis opgavebeskrivelse og ansvar,
- manglende anerkendelse af arbejdet fra familie og venner,
- ikke selv længere at have nogen fritid som frivillig,
- selv at være socialt isoleret som frivillig.

2.3.6.3. De faktorer, der fremmer eller hindrer et frivilligt engagement, ligger primært på det personlige plan, i den samfundsmæssige og politiske accept og i udformningen af de frivilliges indsats i selve hospice-arbejdet. Over en kam bekræfter mange års erfaringer i de lande, der har en høj andel af borgere, der engagerer sig på frivillig basis i hospice-arbejde, at denne indsats skal suppleres med en indsats fra de fuldtidsansatte for at sikre fortsat kontinuitet.

2.4. *Sammenfatning og konklusion af hospice-arbejdet som eksempel*

2.4.1. Der kan af frivilligt socialt engagement i hospice-arbejdet, der her benyttes som eksempel, drages følgende konklusioner:

- De frivillige oplever deres virke som ansvars- og meningsfuldt.
- En god og målrettet introduktion, opbakning og efter- og videreuddannelse giver efter de frivilliges opfattelse respekt, støtte i deres liv og personlig berigelse, styrker deres selvopfattelse og selvværd, og bidrager således til, at de kan klare deres opgaver umiddelbart.
- Ved at blive integreret i en gruppe af ligesindede kan de frivillige etablere nye bæredygtige relationer. Ved at være åben og fordomsfri om eksistentielle tabuemner fremmer man et sammenhold baseret på tillid.
- Det frivillige engagement er kendetegnet ved stor offervilje og gåpåmod — også over en længere periode — og en vilje til at lade sig efter- og videreuddanne til denne type aktivitet.

— Det frivillige engagement høster stor anerkendelse i den nære omgangskreds, i politiske kredse og i samfundet.

— De frivillige identificerer sig i vidt omfang med idéen bag hospicerne og med indsatsen på hospicerne som eksponent for denne idé. Det sker primært i regionalt regi. Der eksisterer en stor grad af parathed og potentiale til et frivilligt socialt engagement for hospice-arbejde.

2.4.2. Til de overordnede rammer, der gør ovennævnte muligt, hører:

- Fastholdelse af motivationen og beredvilligheden til at engagere sig er snævert forbundet med god ledelse og en god samarbejdsånd.
- De frivilliges opgaver er i regelen klart beskrevet. De er overskuelige og mangefacetterede.
- Organisering og koordinering sikrer, at der tages størst muligt hensyn til de frivilliges tarv.
- Et engagement er principielt afgrænset i tid. Fordelen ved det frivillige engagement er, at dets tidsbegrænsede karakter bekræftes løbende (f.eks. hvert år).

— Et fast kontaktsted, som f.eks. et hospice-kontor, et bestemt hospice og lignende, kan tilvejebringe de sigtemærker og den identifikation, der er nødvendig.

— Faste kontaktpersoner for koordinering, styring, praktikopfølgning (supervision) osv. sørger inden for netværkets rammer for kontinuitet, især i kontakten til de frivillige.

— Klare aftaler og en høj grad af gensidig forpligtelse, hvor der både tages hensyn til ansvaret over for de frivillige og for de alvorligt syge, døende og sørgende mennesker, der er betroet i disses varetægt, er en forudsætning for, at de tilbud, der findes, er troværdige.

— Den store indsats, hospice-organisationerne yder i kontakten til offentligheden, sætter konstant fokus på den betydning, den enkeltes frivillige engagement har. Det har en positiv indvirkning på hvervningen af frivillige og bidrager til, at den enkelte kan identificere sig med hele grundprincippet bag hospicer, samtidig med, at det giver yderligere anerkendelse.

2.4.3. Med afsæt i analysen af det frivillige arbejde og de erfaringer, der er gjort inden for hospice-arbejdet, er det nødvendigt at gøre sig nogle tanker om, hvordan Fællesskabet kan blive aktiveret til en målrettet indsats for at fremme frivilligt arbejde. Her skal man være opmærksom på, at de mange forskellige motiver til at engagere sig i frivilligt arbejde og disse motivers sammensætning tydeligt viser, at frivillige i stadigt større omfang er optaget af meningen med ulønnet arbejde og af, om det baner vej for personlig udvikling. Man må gå ud fra, at de regionale og nationale overordnede rammer både politisk og kulturelt vil påvirke viljen til at yde en frivillig indsats væsentligt.

3. Generelle konklusioner og henstillinger

3.1. Med hospice-arbejdet som eksempel fremgår det med al ønskelig tydelighed, hvor stærkt et frivilligt engagement kan bidrage til at få ændret de overordnede politiske rammer og realiteterne i samfundet. Nogle få frivilliges udholdenhed og stædighed med hensyn til at omsætte deres tanker og overbevisninger til konkrete handlinger og at vinde andre mennesker for sig (begejstre dem), og gå på barrikaderne for disse tanker, har i afgørende grad sat et skred i gang for at sikre, at borgernes engagement kan blive udformet og videreudviklet, og at der er kontinuitet i dette engagement. Det er en kendsgerning, at de frivilligt aktives forventninger, deres rolle som talerør for mennesker i nød og det deraf følgende krav om politisk handling ofte fører til, at love og andre forskrifter bliver lavet om. Frivilligt aktives forandring af samfundets rammer og virkelighed er et glimrende eksempel på et godt fungerende civilt samfund.

3.2. Samarbejdet i Den Europæiske Union bliver mere og mere udbygget. Udvidelsen er nært forestående. Det er afgørende, at de dermed forbundne processer bliver knyttet sammen og forankret inden for rammerne af et europæisk samfund, såfremt det sociale sammenhold i ansøgerlandene og i Fællesskabet skal fremmes. Ved at skabe mulighed for og fremme frivilligt engagement i Det Europæiske Fællesskab kan den enkelte borger bidrage til samfundets udvikling og til løsningen af samfundsmæssige — især sociale — problemer og opgaver. Gennem netværket af organiserede borgerinitiativer kan der udvikles en tværnational forståelse af det at være europæer.

3.3. Grundlaget for den videre udvikling kan være erklæring nr. 38 i Amsterdam-traktaten, hvori det hedder, »at frivilligt arbejde yder et betydeligt bidrag til udviklingen af solidariteten i samfundet. Fællesskabet vil fremme den europæiske dimension af frivillige organisationer med særlig vægt på udveksling af oplysninger og erfaringer samt på unges og ældres deltagelse i frivilligt arbejde«.

3.4. ØSU stiller i den forbindelse følgende forslag:

1) En politik til fremme af frivilligt arbejde skal — med udgangspunkt i Det Internationale Frivillighedsår — klart anerkende det faktum, at frivilligt arbejde eksisterer, og fremme en dialog mellem de sammenslutninger, myndigheder og øvrige samfundsinstitutioner, der støtter en sådan udvikling.

2) Der skal oprettes fora og/eller børser for frivillige, der giver detaljerede oplysninger om de mangeartede muligheder og arbejdsområder, der findes for frivilligt arbejde på regionalt, nationalt og europæisk plan. Her skal man også udnytte de nye medier. Samtidig skal det overvejes at finde mekanismer, der kan medvirke til at fjerne hindringer for den frie bevægelighed.

3) For at frivilligt arbejde skal kunne give gode resultater, er det til opgavernes løsning nødvendigt, at de finansielle og personlige forudsætninger for kvalificering, efter- og videreuddannelse samt opfølgning er til stede.

4) Gennem forskningsprojekter skal man undersøge grundlaget for det frivillige engagement, f.eks. motiver, virkninger af rammeordninger, forskelle og ligheder mellem frivilligt arbejde regionalt, nationalt og europæisk og lignende, med det formål at vurdere de positive virkninger af et solidarisk samfund. Det kræver koordinering og fremme af regionale, nationale og europæiske projekter fra EU's side.

5) I tilknytning hertil skal der med hospice-arbejdet som eksempel forskes i udviklingen af det frivillige engagement fra græsrodsbevægelse til netværk med egen organisation med det sigte at undersøge, hvilke chancer og risici det måtte indebære for det frivillige sociale engagement. I den forbindelse skal de forskellige udviklingstendenser i de europæiske lande i større omfang end hidtil undersøges med henblik på at opstille generelle kriterier.

6) Et minimum af deltagelse af professionelle skal sikre kontinuitet i organiseringen og administrationen af og den grundlæggende rådgivning omkring frivilligt engagement. Et væsentligt kriterium for at kunne leve op til ansvaret over for de frivillige er, at deres arbejde suppleres af fuldtidsbeskæftigede.

7) At mennesker engagerer sig i frivilligt arbejde må ikke komme til at ligge dem til last. Disse menneskers ve og vel bør være afdækket ved lov, således at de frivilliges og deres familiers eksistensgrundlag er sikret. Til det formål skal de overordnede regler på europæisk plan beskrives nærmere.

8) De dialogstrukturer, som i forvejen findes i medlemsstaterne, f.eks. i økonomiske og sociale råd eller i forbindelse med diskussionen af de nationale handlingsplaner, bør udnyttes i højere grad med henblik på udvikling af det frivillige arbejde.

Også erfaringerne fra de eksisterende programmer på f.eks. ungdomsområdet bør medinddrages.

3.5. Afslutningsvis anbefaler ØSU, at man udnytter hospice-bevægelsens overskuelighed og udbredelse i medlemsstaterne til at gennemføre yderligere initiativer (f.eks. høring af mennesker med praktisk erfaring). Nærværende udtalelse bør

offentliggøres og diskuteres i alle medlemsstater og ansøgerlande. De stillede forslag og den modtagne feedback skal munde ud i et videre diskussionsforløb og efterfølgende initiativer. Her vil det vise sig, om den brede anvendelse af overordnede

rammer til støtte for frivilligt arbejde og viljen til dokumentation kan inddrages som nyttige komponenter i fremtidige initiativer til fremme af frivilligt arbejde og de overordnede rammer herfor.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne«

(KOM(2001) 447 endelig — 2001/182 (CNS))

(2002/C 125/08)

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 Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Sukhdev Sharma til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse enstemmigt den 27. februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 79 stemmer for, 1 stemme imod og 3 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Der er tale om et forslag fra Kommissionen til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne.

1.2. Formålet med Kommissionens forslag til en forordning, der skal afløse Dublin-konventionen, er ikke blot at gennemføre EF-traktatens artikel 63, stk. 1, litra a), men også at opfylde det ønske, som Det Europæiske Råd fremsatte på mødet i Tammerfors, om, at kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, skal hvile på en »klar og brugbar« metode, der indgår i en »retfærdig og effektiv« asylprocedure.

1.3. Efter først at have overvejet en række alternativer har Kommissionen besluttet at fastholde de nugældende kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

1.4. Det generelle princip er, at ansvaret for behandlingen af en asylansøgning påhviler den medlemsstat, der har spillet den største rolle ved asylansøgerens indrejse eller ophold på medlemsstaternes områder, med en række undtagelser, der skal beskytte familiens enhed. Det er værd at bemærke, at bestemmelserne om afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, kun finder anvendelse på de personer, der søger om anerkendelse af flygtningestatus som omhandlet i Genèvekonventionen af 28. juli 1951, og ikke dækker de forskellige former for subsidier beskyttelse, som endnu ikke er harmoniseret.

1.5. Forslaget sigter mod at sikre asylansøgere effektiv adgang til procedurerne til fastlæggelse af flygtningestatus; at forhindre misbrug af asylprocedurerne; at rette op på manglerne og uklarhederne i Dublin-konventionen; at tilpasse bestemmelserne til den nye situation, der følger af fremskridtene hen imod etablering af et område uden indre grænser; så hurtigt som muligt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig; og at gøre bestemmelserne mere effektive.

1.6. Forslaget indeholder en række fornyelser:

Nye bestemmelser, der fremhæver det ansvar, som hver enkelt medlemsstat påtager sig over for alle sine partnere i EU ved ikke at gribe ind over for tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på dens område; kortere procedurefrister; længere frister for gennemførelsen af overførslerne til den ansvarlige medlemsstat og nye bestemmelser, der sigter mod at holde asylansøgernes familier samlet.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det er ØSU's ønske, at denne udtalelse ses i sammenhæng med to tidligere udtalelser om beslægtede emner.

2.2. Den første af disse er udtalelsen om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus⁽¹⁾. Heri hedder det: Det bringes i hu, at Genèvekonventionen er et instrument, som vedrører menneskerettigheder. Henvisningerne i konventionens præambel til menneskerettighedserklæringen fra 1948 styrker den tanke, at beskyttelse af flygtninge må anses for at være et integrerende led i beskyttelse af menneskerettigheder, da den er baseret på beskyttelse af alle menneskers værdighed og grundlæggende rettigheder.

2.3. Ud over ovennævnte konvention burde der i direktivforslaget også have været henvist til andre relevante internationale konventioner: Den Europæiske Menneskehedsrettighedskonvention, Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, Konventionen om Børns Rettigheder og Den Internationale Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Diskrimination mod Kvinder.

2.4. Den anden udtalelse, der henvises til, omhandler Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet: På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl⁽²⁾, hvori det hedder: Det er under alle omstændigheder klart, at Dublinkonventionen må revideres i lyset af den nye overordnede indfaldsvinkel, og især bør der tages hensyn til følgende aspekter: »

- Man må gøre den fælles holdning af 4 marts 1996, som giver en ensartet fortolkning af begrebet »flygtninge«, juridisk bindende efter først at have korrigeret begrebet forfølgelse, så det også omfatter forfølgelse fra ikke-statslige organers side
- Asylansøgeren må have mulighed for at vælge, hvilket land han ønsker at rette sin anmodning til, idet der tages hensyn til de kulturelle og sociale faktorer, der betinger dette valg, og som er afgørende for en hurtig integration
- Retten til juridisk beskyttelse, information og brug af ankemuligheden må garanteres
- Der må opstilles minimumsnormer for modtagelse af asylansøgere
- Der må rettes op på den ekstremt langsommelige informationsoverførsel og den mangelfulde information af asylansøgerne.«

2.5. Dublin-konventionen blev vedtaget med det dobbelte mål at nedbringe det store antal gentagne asylansøgninger (dvs. ansøgninger indgivet af den samme person i flere stater) og løse problemet med asylansøgere, der videresendes fra det ene land til det andet.

2.6. Erfaringen har vist, at konventionen ikke virker, som den burde, og at den skaber flere problemer, end den løser. Den arbejdsbyrde og de omkostninger, den indebærer, står ikke i forhold til de opnåede resultater, og mange asylansøgere forsvinder før videresendelsen, hvilket får antallet af illegale indvandrere til at svulme op.

2.7. Kun i 6 % af tilfældene er der nogen diskussion om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, og i 95 % af tilfældene er det den medlemsstat, hvor ansøgningen er indgivet, der påtager sig ansvaret for behandlingen af den. Dublin-konventionens besværlige procedure anvendes derfor kun i forbindelse med en meget lille del af alle asylansøgningerne, og heraf er det kun 1,7 %, der rent faktisk overføres til en anden medlemsstat end den, hvor ansøgningen er indgivet. I årene 1998 og 1999 blev kun 10 998 ud af 655 000 asylansøgere rent faktisk overført til en anden medlemsstat end den, hvor deres ansøgning var indgivet. Tallene viser således, at kun omkring 5 000 mennesker blev overført eller tilbageført pr. år.

(1) EFT C 193 af 10.7.2001, punkt 2.1.1.1 og 2.1.2.

(2) EFT C 260 af 17.9.2001, punkt 2.3.4.3.

2.8. ØSU konkluderer, at forordningen indfører hovedelementerne i den temmelig mangelfulde Dublin-konvention i Fællesskabslovgivningen. Selv med de forbedringer, Kommissionen foreslår, får vi ikke en forordning, der er klar, brugbar, effektiv, rimelig og human.

2.9. Men ØSU accepterer, at der kan være politiske årsager til at gå videre med forordningen på indeværende tidspunkt. Det bifalder derfor, at der lægges større vægt på princippet om medlemsstatens ansvar for personer, der illegalt trænger ind på dens territorium, og for personer, der illegalt har opholdt sig der i længere tid. Det bifalder også, at der lægges større vægt på familiens enhed, om end der på dette punkt ikke leves op til Kommissionens forslag om familiesammenføring. Endelig bifalder ØSU de langt kortere frister, som forhåbentlig vil føre til, at asylansøgninger afgøres hurtigere.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Artikel 3

Artikel 3 henviser til kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Det er bemærkelsesværdigt, at der ikke som i Dublin-konventionen er nogen henvisning til medlemsstaternes internationale forpligtelser. ØSU lægger vægt på, at medlemsstaterne mindes om deres forpligtelser i henhold til international lovgivning som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Konventionen mod Tortur.

3.2. Artikel 6

Artikel 6 omhandler uledsagede mindreårige. Det foreslås, at en medlemsstat, hvor et medlem af en uledsaget mindreårige familie, som kan tage sig af ham, befinder sig, skal påtage sig ansvaret for at afgøre den pågældendes asylansøgning. ØSU erkender, at behandling af ansøgninger fra uledsagede mindreårige kan volde mange problemer, og af hensyn til de pågældende bør den personkreds, som kan tage ansvaret for dem, ikke defineres unødigt restriktivt, så procedurerne kan afsluttes hurtigst muligt. Den foreslåede definition udelukker bedsteforældre, onkler, tanter og voksne søskende, som alle kan være egnede til at tage sig af sådanne børn. ØSU foreslår derfor, at udtrykket familiemedlem af hensyn til de mindreårige ændres til familiemedlem eller anden pårørende, som både er i stand til og villig til at tage sig af den pågældende.

3.3. Artikel 16

Artikel 16 omhandler situationer, hvor en medlemsstat kan tage hensyn til kriterierne for familiesammenføring i forbindelse med afgørelsen af, hvor en asylansøgning fra en person, der er afhængig af hjælp fra en anden, skal afgøres. I forslaget til forordning hedder det: »I de tilfælde, der ikke er omfattet af denne forordning, betragter medlemsstaterne situationer, hvor en af de berørte personer er afhængig af hjælp fra den anden på grund af graviditet eller fødsel eller på grund af den pågældendes sundhedstilstand eller høje alder, som tilstrækkelig begrundelse for, at asylansøgeren familiesammenføres midlertidigt i præasylfasen med et medlem af hans familie, som befinder sig på en af medlemsstaternes område.« ØSU foreslår, at udtrykket familiemedlem ændres til familiemedlem eller anden pårørende.

3.4. Artikel 18, stk. 1

Artikel 18 omhandler tidsfristen for at anmode en anden medlemsstat om at overtage behandlingen af en asylansøgning. Ifølge forslaget er den maksimale frist for en sådan anmodning 65 arbejdsdage. ØSU finder denne frist for kort i forbindelse med asylansøgninger fra uledsagede mindreårige. Det foreslås, at tidsfristen suspenderes, og at de 65 arbejdsdage først regnes

- fra det tidspunkt, hvor der foreligger en vurdering af, om et familiemedlem eller en anden pårørende er egnet til at tage sig af barnet
- og, i påkommende tilfælde, fra det tidspunkt, hvor der foreligger et resultat af den indledende undersøgelsesprocedure vedrørende et familiemedlems asylansøgning.

3.5. Artikel 20

Artiklen bestemmer, at en afgørelse om, at en ansøgning ikke kan behandles, kan indbringes for domstolene. Domstolsprøvelse skal imidlertid ikke have opsættende virkning, for, som det hedder i forslaget: »Da overførsel til en anden medlemsstat ikke kan volde den pågældende alvorlig og vanskeligt oprettelig skade, er det ikke nødvendigt, at gennemførelsen af overførslen udsættes, indtil resultatet af klageproceduren foreligger.« ØSU accepterer ikke denne argumentation, da det er særdeles vanskeligt for en asylansøger at holde kontakt med den advokat, som fører sagen. De fleste asylansøgere har kun lige til dagen og vejen, og international kommunikation vil sandsynligvis overstige deres muligheder.

4. Konklusion

4.1. ØSU glæder sig over de forbedringer af Dublin-konventionen, der findes i forslaget til forordning, men er af den opfattelse, at der først bør foretages en harmonisering af asylprocedurerne, modtagelsesbetingelserne og fortolkningen af definitionen af flygtninge og modtagere af andre former for beskyttelse, før der fastlægges regler for, hvordan ansvaret for behandling af asylansøgere fordeles mellem medlemsstaterne. Efter ØSU's opfattelse vil en sådan harmonisering begrænse tilskyndelsen til, at asylansøgere vælger mellem medlemsstaterne, når de indgiver deres ansøgning. Ingen regler for fordeling af ansvaret for behandlingen af asylansøgninger kan fungere ordentligt, uden at lovene og procedurerne harmoniseres.

4.2. På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors blev det bekræftet, at det er vigtigt, at både EU og medlemsstaterne

respekterer retten til at søge asyl, og at de, der søger beskyttelse i eller adgang til EU, nyder visse garantier.

4.3. Retten til at søge asyl, som er indeholdt i den universelle menneskerettighedserklæring, undermineres af et system, der knytter ansvaret for asylansøgninger til ansvaret for adgangs-kontrol. Dette system tilskynder medlemsstaterne til, ved hjælp af et omsiggribende arsenal af kontrolforanstaltninger, at forhindre asylansøgere i nogensinde at nå deres territorium.

4.4. Den foreslåede forordning bidrager på ingen måde til at sikre asylansøgere rettigheder i medlemsstaterne; den underminerer tværtimod disse rettigheder. Den lægger op til, at medlemsstaterne markerer deres grænser skarpt og træffer repressive foranstaltninger imod folk, der søger at komme ind på deres territorier, med det resultat, at asylansøgerne drives i hænderne på organiserede kriminelle, der giver sig af med menneskehandel.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens grønbog om »Erstatning til ofre for forbrydelser««

(KOM(2001) 536 endelig)

(2002/C 125/09)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 28 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 Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Vitor Melícias til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Siden staten i det 18. århundrede påtog sig rollen som ofrenes stedfortræder ved at repræsentere den krænkede part under retssagen mod gerningsmanden, har de borgere, som bliver ofre for forbrydelser, mistet muligheden for at tale deres egen sag og er efterhånden blevet skubbet helt i baggrunden,

da de ikke længere optræder som part i sagen. Statens overtagelse af denne rolle indebærer, at ofrene umyndiggøres, hvorved de påføres lidelser, uretfærdig behandling og forstyrrelse af deres sociale liv.

1.1.1. Dette har skabt en ulyksalig og utålelig situation, som man først for få år siden er begyndt at gøre noget ved.

1.2. I næsten alle lande er ofre for forbrydelser i de seneste 20 år begyndt at slutte sig sammen i foreninger, som nu er organiseret i et forum på europæisk plan. Disse foreninger giver mennesker, som lider under de psykologiske, fysiske og materielle følger af en forbrydelse, mulighed for at komme til orde og synliggøre dem.

1.3. Sideløbende med ofrenes organisering og i tråd med udviklingen i strafferetten og styrkelsen af principperne om retfærdighed og samfundsmæssig solidaritet er flere stater blevet opmærksomme på disse borgere, som hidtil praktisk taget er blevet ignoreret.

1.3.1. Denne øgede opmærksomhed er ikke kun rettet mod ofrenes stilling i forbindelse med strafferetshåndtælingen, men også mod muligheden for at få deres tab erstattet i de tilfælde, hvor manglen på anden form for erstatning krænker den mest elementære retfærdighedsfølelse.

1.4. De Forenede Nationer og Europarådet har gjort meget for på internationalt plan at finde løsninger på de problemer, som ofre for forbrydelser, må slås med. Navnlig skal den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser fra 1983 (endnu ikke ratificeret af alle signatarlande) og FN-erklæringen fra 1985 fremhæves.

1.5. EU måtte nødvendigvis bevæge sig i samme retning i forsvaret for et samfund, hvor sikkerheden og retssystemet bygger på solidaritet forstået som ægte medansvar, og som en grundlæggende borgerret er det afgørende, at ingen lades alene over for voldelige overgreb, farer eller forbrydelser.

1.6. I forlængelse af det fremragende arbejde, Kommissionen allerede har udført (Kommissionens meddelelse fra juli 1999), der fulgte op på beslutningerne fra handlingsplanen fra Wien⁽¹⁾ mht. problematikken vedrørende ofre for forbrydelser og fik indflydelse på konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors (formandskabets konklusioner, pkt. 32, fra 1999), antog processen vedrørende skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU's medlemsstater, som blev indledt med Amsterdam-traktaten, en særlig dimension og en særlig betydning, idet den kom til at dreje sig om borgernes konkrete problemer og løsningen af dem. Europa-Parlamentet har på sin side klart støttet en forbedring af erstatningen til ofre for forbrydelser (beslutningerne fra 1989 og 1999).

1.7. Ligeledes blev det under det portugisiske formandskab (første halvår af 2000) og på dettes initiativ med kraftig støtte fra Kommissionen og de efterfølgende formandskaber erkendt, at der er behov for en rammebeslutning om ofrenes stilling i en straffesag. Dette arbejde mandede i marts 2001 ud i vedtagelsen af denne rammebeslutning.

1.8. Efter at det svenske formandskab havde sørget for, at det forberedende arbejde blev udført, fremlægger Kommissionen nu med denne grønne bog endnu et vigtigt bidrag til emnet erstatning fra staten til ofre for forbrydelser i fuld overensstemmelse med henstillingen fra Det Europæiske Råd i Tammerfors.

1.9. ØSU kan som etableret forum for mødet og debatten mellem repræsentanter for det organiserede civilsamfund kun bifalde dette initiativ.

2. Sammen drag af Kommissionsdokumentet

2.1. Denne grønne bog indleder en høring om, hvorledes man kan sikre og forbedre adgangen til erstatning fra staten til ofre for forbrydelser i EU.

2.2. Grønne bogen beskriver de eksisterende europæiske normer vedrørende erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

2.3. Den informerer detaljeret om den retlige situation i de enkelte medlemsstater.

2.4. Den indeholder information og lægger op til formuleringen af grundlæggende spørgsmål, som kan bidrage til at fastslå:

- det relevante omfang af og behov for en indsats på fællesskabsplan;
- hvordan ofrenes mulighed for at opnå erstatning fra staten kan konkretiseres og styrkes i alle medlemsstater;
- hvordan det kan gøres lettere for ofre for forbrydelser at opnå erstatning fra staten i sager, hvor forbrydelsen er begået i en anden medlemsstat end den, hvor ofret er bosiddende.

2.5. Analysen af svarene på de spørgsmål, som Kommissionen stiller, kan give resultater på følgende vigtige områder:

- obligatorisk indførelse i alle medlemsstater af et passende niveau for erstatning fra staten til ofre for forbrydelser og eventuelt fastlæggelse af en minimumsstandard.

(1) EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1-15. Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres.

- indførelse af praktiske mekanismer — gennem samarbejde med de nationale myndigheder og udvikling af de bestående systemer — som kan gøre det lettere for ofre for forbrydelser at opnå erstatning fra staten, uanset hvor i EU ofret har sin bopæl og uanset hvor forbrydelsen er begået.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Da medlemsstaternes traditioner, kulturer og praksis på dette område er vidt forskellige, og da deres behandling af problematikken omkring ofrenes stilling langt fra er lige fremskreden, ligger statens erstatning til ofre for forbrydelser — som det fremgår af den studie, der blev resultatet af konferencen i Umeå (oktober 2000), og af selve grønbogen — på niveauer, der rækker lige fra praktisk taget nul til meget acceptable niveauer, som dog endnu i den nuværende situation er umulige at overføre til andre medlemsstater.

3.1.1. Hvis man også tager de nye medlemsstater med i betragtning, er forskellene endnu større.

3.1.2. Denne indlysende kendsgerning gør opgaven endnu vanskeligere og tilsiger al mulig forsigtighed ved dens udførelse; ikke desto mindre anser ØSU det for væsentligt, at der gøres fremskridt på dette område, fordi de har såvel praktisk som symbolsk betydning for den europæiske integrationsproces, hvor borgerne og deres problemer står i centrum.

3.2. Det er utvivlsomt hensigtsmæssigt og for alle medlemsstater acceptabelt, at der skal være statsgaranterede systemer for erstatning til ofre for forbrydelser i alle medlemsstater.

3.2.1. Der må også være almindelig forståelse for nødvendigheden af at indføre sådanne systemer og sikre, at de giver et passende beskyttelsesniveau.

3.2.2. Men det bliver helt sikkert svært at finde et fælles svar på spørgsmålet om, hvor højt dette niveau skal være og hvorledes de dermed forbundne problemer skal tackles. Det vil kræve en stor indsats og vilje fra medlemsstaternes kompetente myndigheder, hvis der skal opnås virkeligt positive resultater.

3.3. Der bør sættes kraftigt ind over for risikoen for, at medlemsstater med højere niveauer mister interessen for at opretholde og videreudbygge disse, hvis der fastlægges en fælles minimumsstandard.

3.3.1. På baggrund af samme positive logik bør det i de medlemsstater, hvor der ikke er mulighed for erstatning eller hvor erstatningsniveauet ligger under den fastsatte minimumsstandard, undgås at gøre mindsteniveauet til et maksimumsniveau.

3.3.2. Kun på den måde vil forsøget på at finde en fælles løsning kunne gøres gældende. Kun på den måde vil retfærdighedsprincippet blive respekteret og borgerne være beskyttet.

3.4. Hvis et kommissionsinitiativ på dette område skal have mening, må det nødvendigvis baseres på en referenceramme og følgelig fælles normer, som muliggør konvergens.

3.4.1. Det drejer sig her — ligesom på andre områder — om at lovfæste og beskytte borgernes interesser i et afbalanceret samspil med — men ofte også i paradoksal modsætning til — samfundsinteresserne i de enkelte medlemsstater med henblik på den nødvendige og ønskværdige opbygning af et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for alle EU-borgere.

3.5. De spørgsmål, som Kommissionen stiller i denne grønbog, giver anvisninger på denne vanskelige balancegang.

3.6. ØSU's udtalelse skal ses i lyset af disse påmindelser og vor fælles tradition for solidaritet og medansvar.

4. Besvarelse af Kommissionens spørgsmål

4.1. *Spørgsmål 1: Bør et fællesskabsinitiativ om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser tage sigte på de tre målsætninger, der er anført i punkt 4.2? Kan der foreslås andre relevante målsætninger?*

4.1.1. Første del af spørgsmålet kan kun besvares bekræftende. De tre anførte målsætninger er de mest grundlæggende og bør medtages i et initiativ fra Kommissionen (et direktiv synes at være mest passende). ØSU støtter fuldt ud et sådant initiativ.

4.1.1.1. Andre mål såsom tilrådighedsstillelse eller udlevering af fuldstændig og detaljeret information på et for offeret forståeligt sprog eller sikring af den nødvendige bistand til ofrene, så de til fulde kan udnytte de muligheder, der står til deres rådighed, er underordnet de tre førstnævnte. Opfyldelsen af mål af denne art vil i øvrigt i høj grad afhænge af besvarelsen af flere af de efterfølgende spørgsmål.

4.1.1.2. ØSU er fuldt ud bevidst om de budgetmæssige konsekvenser for medlemsstaterne af lanceringen af et kommissionsinitiativ på dette område. På trods heraf, mener det, at der er tale om et indsatsområde, som er væsentligt for den europæiske opbygning, hvor det mest afgørende er: respekten for borgernes værdighed i et ægte fælles retsområde, forsvaret af deres væsentligste interesser og opbygningen af en tilnærmelse af normerne baseret på fælles formulerede målsætninger, som accepteres som et uomgængeligt fundament for en bedre fælles fremtid.

4.2. *Spørgsmål 2: Hvilke typer forbrydelser og personskader skal i givet fald berettige til erstatning fra staten i henhold til en minimumsstandard?*

4.2.1. Idet man altid må holde sig for øje, at det ikke gælder om at finde frem til den mindste fællesnævner med udgangspunkt i situationen i hver enkelt medlemsstat, men om at få fastlagt en minimumsstandard, som sikrer ofret stilling og interesser som borger i et EU-land, er grønbogens svar på dette spørgsmål tilfredsstillende.

4.2.2. Analyse af de nævnte kriterier:

— Skadelidte, der kan gøre krav på erstatning: Såvel direkte som indirekte ofre, idet definitionerne bør være så ensartede som muligt, uden at glemme personer, for hvem der består forsørgerpligt, eller de såkaldte tilskuere og hjælpere.

— Kriterier vedrørende typer forbrydelser og typer skader: Den fremgangsmåde, som i dag forekommer at være den mest acceptable, er dækning af voldsforbrydelser, som medfører legemsbeskadigelse (fysiske) og psykiske (immaterielle, smerte, lidelse) eller materielle skader, som er uløseligt forbundet med førnævnte. Også rent materielle skader — skønt de påføres offeret uden voldsanvendelse — bør dækkes, hvis de bringer offeret i en alvorlig økonomisk nødsituation. Ofre for ulykker i forbindelse med kørsel i spirituspåvirket tilstand eller under påvirkning af andre stoffer, som nedsætter evnen til at køre bil, bør også tages med i betragtning. I så alvorlige tilfælde som hvor bilisten har handlet uagtsomt og hvor der er tale om fysiske kvæstelser eller dødsfald, bør der være en fælles erkendelse af, at vi står over for en ulovlig voldeligt udført kriminel handling og det bør man drage de rigtige konsekvenser af.

— Der må således fastlægges en overordnet definition af forbrydelser, som berettiger til erstatning.

4.3. *Spørgsmål 3: Skal en sådan minimumsstandard omfatte krav om bevisførelse i et bestemt omfang fra den, der søger erstatning fra staten?*

4.3.1. Det bør fastsættes, at der skal foreligge tilstrækkeligt klare bevismidler og mulighed for at efterprøve dem (ligeledes bør man bekræfte princippet om, at misbrug af denne bestemmelse skal straffes).

4.3.1.1. Ligeledes bør der fastsættes et princip om, at procedurerne for bevisfremlæggelse skal være så enkle og fleksible som muligt (forstået som den største grad af sandsynlighed ved påvisningen af årsagssammenhængen mellem den påståede forbrydelse og de anmeldte skader), og at procedurer, som vanskeliggør denne påvisning, bør forbydes.

4.3.1.2. Bortset fra grundprincipperne, som det påhviler medlemsstaterne at fastlægge på grundlag af solidaritetsprincippet (og som skal vurderes ud fra »almindelig sund fornuft«), kan minimumsstandard omfatte en rimelig frist (med begrundede undtagelser) for fremlæggelse af indicier eller beviser under hensyntagen til den særligt sårbare og usikre situation, offeret befinder sig i, og som ikke må vanskeliggøres yderligere.

4.4. *Spørgsmål 4: Skal immateriel skade være omfattet af en minimumsstandard, og bør det i bekræftende fald defineres, hvad der forstås ved immateriel skade?*

4.4.1. Hvad angår dækning af materielle skader (hvor der bør tages hensyn til de dårligst stillede) er ØSU fuldstændig enig med grønbogens synspunkt.

4.4.2. For immaterielle skaders vedkommende er en minimumsstandard af afgørende betydning. I betragtning af vanskelighederne ved at finde frem til en fælles definition, støtter ØSU ligeledes den løsning, der peges på i grønbogen. Der bør tages særligt hensyn til de ofre, som har modtaget erstatning, men hvor virkningerne af skaden varer ved i længere tid.

4.4.2.1. Princippet om, at erstatningen skal vurderes på samme måde som i henhold til national erstatningsret, vil ganske vist ikke nødvendigvis resultere i en harmonisering, men vil alligevel være et stort fremskridt.

4.4.2.2. Derimod kunne en harmonisering tilstræbes gennem opstilling af fælles vejledende satser for erstatningsniveauet for de enkelte kategorier af forbrydelser, hvor der fastsættes integrationskriterier for situationen inden for hver kategori.

4.4.2.3. Med indførelsen af vejledende satser risikerer man imidlertid, at myndighederne følger dem slavisk, og at afgørelserne i visse tilfælde træffes uden hensyntagen til menneskelige aspekter. For at undgå dette er det vigtigt, at støtteforeninger for ofrene bliver hørt, da de takket være deres erfaring og lydhørhed i den konkrete situation vil kunne bidrage med afgørende elementer, som kan sikre, at der træffes afgørelser, som ikke er kolde og automatiske.

4.5. *Spørgsmål 5: Kan erstatning for permanent invaliditet defineres i relation til en minimumsstandard?*

4.5.1. ØSU er generelt enig i Kommissionens fremstilling. Det skal understreges, at ovennævnte minimumsstandard for erstatning af immaterielle skader også skal tage højde for alle former for permanent invaliditet af enhver art, samt for immaterielle skader som følge af langvarig invaliditet. En fælles tabel over de forskellige grader af nedsat erhvervsevne ville eventuelt også være hensigtsmæssig.

4.6. *Spørgsmål 6: Skal en minimumsstandard give mulighed for at tage hensyn til ofrets økonomiske situation ved vurderingen af erstatningskravets berettigelse og erstatningens størrelse?*

4.6.1. Efter ØSU's mening må dette spørgsmål besvares benægtende. Erstatning af de reelle skader forekommer ud fra en rimelighedsbetragtning at være den mest retfærdige løsning.

4.6.2. Også hvad fastsættelsen af erstatningsbeløbet angår, er ØSU generelt enig med Kommissionens indfaldsvinkel. Hvad immaterielle skader angår, vil den bedste løsning nok være, at hver enkelt medlemsstat fastsætter, hvorledes erstatningsbeløbet skal beregnes, selvom ovennævnte løsning med fælles satser — trods de dermed forbundne vanskeligheder — ikke bør udelukkes.

4.6.3. I de tilfælde, hvor offeret kommer fra en anden medlemsstat, bør eventuelle forskelle mellem medlemsstaterne tages med i betragtning; dette spørgsmål behandles nedenfor.

4.7. *Spørgsmål 7: Hvordan skal den statslige erstatnings subsidiaire karakter i forhold til andre erstatningskilder fastsættes i en minimumsstandard?*

4.7.1. Det er ikke nødvendigt at afvente afslutningen af en retssag for at kunne vurdere, om der er mulighed for at opnå erstatning fra gerningsmanden eller ad anden vej.

4.7.2. Ofrene stilles ringere, hvis reaktionen på de problemer, de er blevet påført, kommer med stor forsinkelse.

4.7.3. Princippet bør være, at staten som den første og umiddelbare reaktion på offerets reelle behov godkender erstatning og om nødvendigt udbetaler et forskud.

4.7.4. Staten har regresret over for senere udbetalte erstatningsbeløb, især hvis de ydes af gerningsmanden.

4.7.5. Den subsidiaire karakter af erstatning fra staten, der foreslås som princip, må ikke føre til, at offeret ingen erstatning får eller på anden måde stilles ringere.

4.7.6. I praksis bør erstatning fra staten nødvendigvis ofte være den første reaktion.

4.7.7. Hvis offeret inden han opnår erstatning fra staten forpligtes til at bevise, at han allerede har udtømt alle andre eventuelle muligheder for at få erstatning uden held (gerningsmanden, forsikrings-selskaber osv.), vil den tid, der medgår, samt vanskelighederne ved en sådan sag gøre ham endnu mere til offer og gøre hjælpen fra staten til noget, der nærmer sig hykleri.

4.8. *Spørgsmål 8: Hvilke andre erstatningskilder bør fratrækkes erstatningen fra staten?*

4.8.1. Dette spørgsmål vedrører, som grønbogen understreger, hovedsageligt private forsikringer.

4.8.1.1. I denne sammenhæng svarer forsikringsspørgsmålet til problematikken vedrørende offerets økonomiske situation.

4.8.1.2. Under alle omstændigheder kan man ikke afvise muligheden for, at det fulde erstatningsbeløb fra staten skal betales tilbage, hvis offeret modtager en erstatning fra en forsikring, som ikke overstiger statens erstatning.

4.8.1.3. Offerets interesser synes at være tilstrækkeligt beskyttet.

4.8.1.4. Det bør dog være princippet om komplementaritet, der gælder, og ikke princippet om den subsidiaire karakter af statens erstatning. Der bør ses bort fra private forsikringer. Staten bør handle, som om offeret ikke havde truffet nogen forholdsregler, da offeret ellers bliver straffet for sin forsigtighed.

4.8.1.5. Hvis man derimod går ind for, at statslig erstatning skal have subsidier karakter, bør staten fremme tegning af privat forsikringer og private sociale forsikringer gennem særlige incitamenter og skattebegunstigelser.

4.9. *Spørgsmål 9: Skal en minimumsstandard omfatte mulighed for udbetaling af forskud på erstatningsbeløbet?*

4.9.1. Med hensyn til de punkter (punkt 5.5-5.8 i grønbogen), som leder frem til spørgsmålet, kan det fastslås, at statens indtræden i offerets rettigheder til erstatning principielt følger af den erklærede subsidier karakter af statens erstatning.

4.9.1.1. Dog er det i betragtning af den nødsituation, som offeret stilles i, ikke acceptabelt, at disse principper får konsekvenser for tidsfølgen i statens erstatning.

4.9.2. Hvis staten ikke forpligtes til at yde erstatning, før alle andre muligheder er udtømt, bliver offerets interesser ikke beskyttet, eftersom der hermed indføres procedurer, som i virkeligheden ikke løser noget som helst.

4.9.3. Udbetaling af forskud vil i alle tilfælde være den mest effektive måde, hvorpå der i rette tid kan ydes støtte til offeret, så man kan afværge den fare for udstødelse, der ligger i offerets situation.

4.9.4. Hvis der gives mulighed for udbetaling af forskud som en vigtig mekanisme, der kan tages i anvendelse, når de nødvendige betingelser er opfyldt, vil spørgsmålet om indførelse af frister for indgivelse af ansøgningen om erstatning ikke længere være så vigtigt, eftersom forskuddet vil være et kraftigt incitament til så hurtigt som muligt at indgive ansøgningen. Desuden vil det tvinge staten til en foreløbig undersøgelse af sagen og til at træffe en afgørelse, som i de fleste tilfælde kan fremme den efterfølgende behandling af sagen.

4.9.5. ØSU går under alle omstændigheder ind for så lange frister som muligt og med fastsættelse af undtagelser for særlige tilfælde, hvor fristerne bør være endnu længere (seksuelt misbrug af mindreårige f.eks.), idet der først og fremmest skal tages hensyn til offerets interesser. En sådan fremgangsmåde synes ikke at være til nogen ulempe for staten.

4.9.6. Kravet om anmeldelse af forbrydelsen til politiet på de vilkår og med de undtagelser, der er anført i punkt 5.6 i grønbogen, bør indgå i en minimumsstandard, og der bør som sagt fastsættes undtagelser i alle de tilfælde, hvor det er acceptabelt eller uundgåeligt, at offeret har handlet anderledes.

4.10. *Spørgsmål 10: Bør der i forbindelse med minimumsstandardens fastsættelse kriterier for offerets handlemåde i forbindelse med forbrydelsen eller for den pågældendes deltagelse i kriminel aktivitet i almindelighed, og bør der indgå andre overvejelser vedrørende almindelig retsfølelse og samfundshensyn?*

4.10.1. Der kan ikke ses bort fra offerets adfærd, hvis denne ligger til grund for forbrydelsen og den deraf følgende skade, og i så fald kan erstatningen fra staten nedsættes eller afslås. Men en tidligere adfærd, det være sig af social, moralsk eller anden art, herunder lovovertrædelser, kan ikke uden videre sammenkædes med en konkret situation, hvor en person er blevet offer for en forbrydelse, for at retfærdiggøre manglende erstatning fra staten. Dette ville give uanede muligheder for alle former for diskrimination, som er uacceptabel ifølge menneskerettighederne og principperne om fri bevægelighed, frihed og garantier.

4.10.2. For at beskytte offeret og under overholdelse af rimelighedsprincippet er det derfor berettiget, at de grunde, der anføres i den europæiske konvention af 1983, tages op til revision og forbedres. Det er f.eks. ikke acceptabelt, at et offer med en kriminel fortid, som ikke har nogen forbindelse med den forbrydelse, vedkommende er blevet offer for, stilles ringere. eller at man kan påberåbe sig den offentlige orden for at diskriminere i forbindelse med muligheden for, at visse former for adfærd eller visse grupper af personer tilkendes erstatning af staten.

4.11. *Spørgsmål 11: Hvilke andre kriterier, som ikke er omhandlet i grønbogen, bør det overvejes at lade indgå i en minimumsstandard?*

4.11.1. Ud fra samme synsvinkel som i forbindelse med det foregående spørgsmål forekommer det ikke hensigtsmæssigt at fastlægge andre kriterier.

4.12. *Spørgsmål 12: Vil det for at lette adgangen til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater, være hensigtsmæssigt at give ofre ret til at kræve assistance fra myndighederne i den pågældendes bopælsstat til at søge erstatning i en anden medlemsstat?*

4.12.1. Et interaktivt samarbejde på grundlag af nettet af nationale myndigheder med ansvar for erstatning til ofre eller det europæiske net af foreninger og andre civilsamfundsorganisationer, der yder støtte til ofrene, såvel som udnyttelsen af det mellemstatslige samarbejde inden for det europæiske net af juridiske eksperter kan i mange tilfælde være en god løsning. ØSU går ind for oprettelse af et nationalt organ (med deltagelse af de civilsamfundsorganisationer, der yder støtte til ofrene),

der alene og/eller i samarbejde med andre organer i de forskellige medlemsstater får ansvaret for alle strukturer og foranstaltninger på nationalt plan.

4.12.2. De i punkt 6.2 nævnte hindringer kan med fordel mindskes, hvis medlemsstaterne supplerer hinandens indsats efter fastsættelse af alle obligatoriske fælles procedurer.

4.12.3. Princippet om højhedsrettighed er vanskeligt at komme uden om i den nuværende situation.

4.12.3.1. Da dette udgør det bedst kendte og mest udviklede grundlag for samarbejde og gensidig støtte, kunne man måske overveje at indføre en hybrid model, som overvejende baseres på højhedsprincippet suppleret med et system med dobbelt kompetence (fordelt mellem den stat, hvor forbrydelsen er begået, og offerets bopælsstat), som han kan ty til, hvis erstatningsordningen i hans bopælsstat er gunstigere, således at erstatningen fra den stat, hvor forbrydelsen blev begået, suppleres med erstatningen fra bopælsstaten.

4.12.4. I forbindelse med procedurerne for supplerende erstatning vil offerets bopælsstat inden for rammerne af den gensidige anerkendelse være forpligtet til at acceptere udfaldet af erstatningssagen i den stat, hvor forbrydelsen blev begået.

4.12.4.1. En sådan løsning vil dog ikke være til hinder for, at offeret straks ansøger om supplerende erstatning i sin bopælsstat, således at han kan få udbetalt forskud, hvis omstændighederne berettiger hertil.

4.13. *Spørgsmål 13: Vil muligheden for frit at kunne søge erstatning enten i bopælsstaten eller i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, være et hensigtsmæssigt middel til at lette adgangen til erstatning fra staten til ofre i sager, der involverer flere medlemsstater?*

4.13.1. Modellen med delt kompetence indebærer den vanskelighed, at offerets bopælsstat skal tage stilling til en forbrydelse, der er begået i en anden stat, og til al information i tilknytning hertil (nødvendigheden af samarbejde medlemsstaterne imellem består og det samme gælder offerets problemer med at skaffe bevismateriale).

4.13.1.1. Desuden kan anvendelsen af denne model af proceduremæssige grunde resultere i afvigende afgørelser.

4.13.2. Den hybride model, der omtales i besvarelsen af foregående spørgsmål, skulle give mulighed for ensartet behandling af analoge tilfælde i hver enkelt medlemsstat, samtidig med at den enkelte borger i en medlemsstat med en gunstigere ordning ikke stilles ringere end medborgere, der bliver ofre for en lignende forbrydelse i deres eget land.

4.13.2.1. På den anden side vil denne model næppe tilskynde medlemsstater med mindre gunstige ordninger til forbedringer for at nå en fælles standard.

4.13.3. For at undgå de store forskelle mellem beskyttelsesniveauet i de enkelte medlemsstater, som denne model kan resultere i, må der fastlægges et referenceniveau baseret på det bedste beskyttelsesniveau i de forskellige medlemsstater. Dette niveau vil være det optimale konvergensmål.

4.13.3.1. Under hensyntagen til de enkelte medlemsstaters udgangspunkt bør der fastsættes en bindende frist for opfyldelsen af dette mål.

4.13.3.2. På denne måde ville der være to fælles normer for fastlæggelse af parametre for erstatningsniveauet:

- et niveau, som udgør det absolutte minimum for en troværdig ordning, og som medlemsstater med dårligere ordninger vil være forpligtet til omgående at nå op på for derefter yderligere at forbedre deres ordning;
- og et førsteklasses niveau, der tjener som referencenorm og incitament til videreudvikling og som parameter for evaluering af de fremskridt, der sker inden for en fælles rimelig frist.

4.13.4. En mulig harmonisering kunne opnås i flere etaper, idet udviklingsforskelle ville mindskes gennem den hybride mekanisme baseret på territorialitetsprincippet og ordningen med supplerende erstatning fra bopælsstaten og/eller via en fælles udligningsfond.

4.13.5. En retningslinie for opfyldelsen af referencenormen, der f.eks. kan bestå af tre eller fire etaper, ville gøre det muligt at indplacere medlemsstaterne i en form for udgangstabel og måle fremskridtene i opfyldelsen af referencenormen.

4.14. *Spørgsmål 14: Hvilke andre løsninger ud over dem, der er skitseret i grønbogen, kan overvejes for at lette ofres adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater?*

4.14.1. Ovennævnte hybride model bør tages under overvejelse.

4.14.2. Nævnes skal også det igangværende arbejde i De Forenede Nationer med henblik på oprettelse af en støttefond for personer, som bliver ofre for forbrydelser i udlandet. Dette arbejde bør undersøges med henblik på supplerende erstatning til personer, som bliver ofre for forbrydelser i medlemsstater, som ikke kan yde en passende minimumserstatning. En sådan fond vil også kunne bidrage til gennemførelsen af de nødvendige oplysningskampagner i EU.

4.15. *Spørgsmål 15: Bør der udarbejdes ensartede formularer til brug i samtlige medlemsstater ved ansøgning om erstatning fra staten?*

4.15.1. Som nævnt ovenfor er ensartede formularer, som er oversat til de mest udbredte sprog, en forudsætning for, at den strategi, som grønbogen anbefaler, kan gennemføres.

4.16. *Andre aspekter, som kan reguleres*

4.16.1. Oplysning af offeret, især i forbindelse med forbrydelser i udlandet, kræver en bestemmelse om den type information, der skal stilles til rådighed i hele EU, adgangen hertil og de ansvarlige organer.

4.16.2. I sager, der involverer flere medlemsstater, bør de mest almindelige europæiske arbejdssprog (og tegnsprog — med tilhørende tolkning — for at lette kommunikationen for hørehæmmede ofre) accepteres af alle medlemsstater. Anvendelsen af formularer på to eller tre sprog er som sagt af grundlæggende betydning.

4.16.3. Der bør fastsættes en tidsfrist, inden for hvilken ansøgningen om erstatning skal være behandlet af myndighederne.

4.16.4. De officielle dokumenter, som offeret skal bruge til sin ansøgning, skal stilles gratis til rådighed. Myndighederne bør vejlede offeret i anvendelsen af dokumenterne, som indholdsmæssigt og sprogligt skal formuleres således, at de er til at forstå umiddelbart eller under vejledning. Endvidere bør det i første række være de hurtigste kommunikationsteknologier, som tages i anvendelse.

5. Konklusion

5.1. På baggrund af advarslerne i de indledende kommentarer og i bevidstheden om, hvor svære de endelige valg er — som altid vil være et resultat af den konsensus, det er muligt at opnå — mener ØSU, at man bevæger sig i den rigtige retning.

5.2. Det vigtigste må være at finde frem til den bedste måde, hvorpå man kan tackle de spørgsmål, som rejser sig, når en person bliver offer for en forbrydelse i en anden medlemsstat. For at undgå de nævnte problemer bør man som allerede påpeget satse på den højest mulige fælles standard og gradvis bevæge sig hen imod harmonisering.

5.3. Der skal i denne forbindelse lægges vægt på princippet om solidaritet og ligebehandling af borgerne i det fælles område. Man må dog ikke glemme, at konvergens er en proces og ikke blot et mål, og at begrebet »europæisk borger« skal være en fælles kvalitetsreferenceramme, som under ingen omstændigheder må være begrænsende.

5.4. Med andre ord bør indførelsen af en maksimumsstandard indebære, at medlemsstaterne kommer op på et niveau svarende til den mindste fællesnævner.

5.5. Derfor bør der defineres gradvise udviklingsmål for så vidt angår indhold og for så vidt angår det tidsrum, der er nødvendigt for at nå dem. Der bør også etableres sanktioner i tilfælde af, at målene ikke overholdes.

5.6. Forslaget om at anvende princippet om komplementaritet kan støde på modstand i praksis, eftersom afgørelser om erstatning fra staten som oftest ikke er baseret på objektive juridiske kriterier, men på rimelighedsprincipper, hvilket kan føre til dobbelt vurdering. Der er blot tale om et indlæg i diskussionen, hvilket også gælder muligheden for at finde komplementaritet via anvendelsen af en europæisk fond, hvor medlemsstaterne via deres respektive bidrag kunne konvergere mod opfyldelse af standarden og det erstatningsniveau, der er opnået konsensus om. Anvendelsen af en fond ville rette op på det forhold, at det altid er de samme, der betaler mest.

5.7. Som understreget i begyndelsen er Kommissionens fremragende arbejde, som ØSU hilser velkomment, en kulmination på en væsentlig indsats med henblik på at markere en vigtig etape i opbygningen af et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

5.8. Gennemførelsen af Kommissionens initiativ om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser er et konkret og markant skridt hen imod imødekommelse af borgernes reelle behov. Det vil være en synlig og eksemplarisk etape i medlemsstaternes

opbygning af et ægte europæisk retligt område baseret på solidaritet — forstået om reel ansvarsdeling — og på den universelle grundlæggende ret, hvorefter ingen må lades i stikken i tilfælde af voldelige overgreb, farer og forbrydelser.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalg udtalelse om »Det strategiske partnerskab mellem Den Europæiske Union og Rusland: De næste skridt«

(2002/C 125/10)

Det Økonomiske og Social Udvalg besluttede på plenarforsamlingen den 28. februar og 1 marts 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23 at afgive udtalelse om »Det strategiske partnerskab mellem Den Europæiske Union og Rusland: De næste skridt«

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Filip Hamro-Drotz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 86 stemmer for og 2 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Der er sket en betydelig udbygning af forbindelserne mellem EU og Rusland i de seneste år. Samarbejdet dækker næsten alle vigtige politikområder af fælles interesse. Gode forbindelser mellem EU og Rusland er nøglen til en blomstrende fremtid for Europa.

1.2. EU bør fremme transparente og åbne naborelationer til Rusland både på bilateralt og multilateralt plan. Den forestående udvidelse af EU understreger endnu mere betydningen af gode forbindelser og offentlighedens interesse i et solidt partnerskab mellem EU og Rusland. Dette gælder ikke kun for EU, dets medlemsstater og for Rusland, men også for ansøgerlandene, EØS-landene og andre europæiske lande.

1.3. Formålet med udtalelsen er at formulere konklusioner og henstillinger, der frem for alt viser, at inddragelsen af de økonomiske og sociale aktører i samarbejdet mellem EU og Rusland samt bevidstgørelsen af offentligheden om dette samarbejde vil øge mulighederne for, at bestræbelserne på at forbedre partnerskabet mellem EU og Rusland krones med held.

2. Vigtige elementer i den institutionelle ramme

2.1. Partnerskabs- og samarbejdsaftalen blev underskrevet i 1994 og trådte i kraft i 1997. Den dækker et bredt politisk, økonomisk og socialt samarbejde, dvs. handel, undervisning og uddannelse, miljø og energi samt overgangen til markedsøkonomi. Samarbejdsmekanismerne beskrives i partnerskabsaftalen: Partnerne mødes to gange om året; samarbejdsrådet, som træder sammen én gang om året, er det centrale forum, og samarbejdsudvalget er ansvarlig for gennemførelsen, og endvidere er der blevet nedsat talrige underudvalg. Desuden er

der blevet oprettet et parlamentarisk samarbejdsudvalg EU/Rusland. I artikel 93 hedder det, at samarbejdsrådet kan nedsætte særudvalg eller organer, der kan bistå det med opfyldelsen af sine opgaver. Partnerskabs- og samarbejdsaftalen gælder i første omgang for ti år og kan forlænges efter stiltiende aftale.

2.2. I EU's fælles strategi over for Rusland, der blev udformet af medlemsstaterne i 1999 ⁽¹⁾, fastlægges principperne og midlerne for gennemførelsen af EU's og medlemsstaternes foranstaltninger på grundlag af PS-aftalen. De vigtigste indsatsområder er styrkelsen af retsstatsforhold og offentlige institutioner, konsolidering af de økonomiske reformer i Rusland, styrkelse af civilsamfundet såvel som sikkerhed og stabilitet. Den fælles strategi gælder indtil juni 2003.

2.3. Skabelsen af et »fælles europæisk økonomisk område« nævnes både i PS-aftalen og den fælles strategi.

2.4. I artikel 1 i PS-aftalen hedder det, at målet med partnerskabet er at skabe en egnet ramme for en gradvis integration mellem Rusland og et større samarbejdsområde i Europa.

2.5. I kapitlet »Hovedmålsætninger« i EU's fælles strategi fastlægges i punkt 2 retningslinjerne for integreringen af Rusland i et fælles europæisk økonomisk og socialt område. Vigtige mål i denne sammenhæng er at støtte Rusland i dets forberedelser på WTO-medlemskab, med opbygningen af de nødvendige institutioner samt med realiseringen af de sociale aspekter i forbindelse med overgangen til markedsøkonomi.

2.6. På topmødet mellem EU og Rusland i Moskva i maj 2001 blev det besluttet, at begge parter ville undersøge muligheden for at skabe et fælles europæisk økonomisk område. I oktober 2001 på topmødet i Bruxelles fastlagde man mandatet for en arbejdsgruppe på højt niveau, som skulle udarbejde et udkast til det fælles europæiske økonomiske område samt de nødvendige foranstaltninger til dets gennemførelse. Rapporten fra denne gruppe på højt niveau, som begyndte sit arbejde i december 2001, skal senest foreligge på topmødet mellem EU og Rusland i 2003. Partnerne vil i første omgang overveje det fælles europæiske økonomiske områdes struktur og indhold, hvor man til dels vil søge at skabe større forenelighed mellem Ruslands og EU's lovgivning med henblik på en tilnærmelse.

2.7. I de seneste år har EU sammen med de berørte partnerlande udviklet EU's nordlige dimension. Samarbejdet mellem EU og Rusland er et centralt element i den handlingsplan for multilateralt samarbejde i regionen for årene 2000-2003. Grundlaget for den nordlige dimension blev fastlagt på ministermødet i Helsinki i november 1999. På ministermødet i Luxembourg i april 2001 samt på Det Europæiske Råds møde i Göteborg i juni 2001 blev der givet grønt lys for handlingsplanen. ØSU havde indflydelse på konklusionerne af ministermødet i Luxembourg og af EU-topmødet i Göteborg om handlingsplanen for EU's nordlige dimension. Den nordlige dimension vil blive behandlet på ministerplan under det danske EU-formandskab i andet halvår 2002.

2.8. Siden 1999 har TACIS været det førende program for teknisk bistand til fremme af omstillingsprocessen i Rusland. Centrale europæiske og russiske institutioner har arbejdet sammen inden for rammerne af dette program. Til dato er mere end 2,4 mia. EUR blevet øremærket til over 1 500 projekter inden for et bredt udsnit af politikområder.

3. Styrkelse af svage led

3.1. EU erkender generelt nødvendigheden af, at de økonomiske og sociale kredse deltager i bestræbelserne på at opnå dets overordnede mål i forbindelse med etableringen og forbedringen af forbindelserne med tredjelande. Dette gælder for alle relevante aspekter af de eksterne forbindelser: Euro-Middelhavsmøderne mellem de økonomiske og sociale råd og lignende institutioner, møder mellem repræsentanter for civilsamfundet i EU, Latinamerika og Caribien, de blandede rådgivende udvalg med ansøgerlandene, dialogerne mellem erhvervslivet, fagbevægelsen og forbrugerne inden for det transatlantiske samarbejde med De Forenede Stater, erhvervsdialogen i forbindelserne med Asien, rundbordsdialogen mellem EU og Indien, Det Rådgivende EØS-Udvalg, Cotonou-aftalen og de regionale seminarer i forbindelserne med AVS-landene, rapporten fra Det Europæiske Råd i juni 2001, hvori man blandt andet gør sig til talsmand for etableringen af en dialog og et multilateralt samarbejde mellem aktørerne i den nordlige dimension og fremme af den sociale og civile dialog inden for rammerne af stabilitetspagten for Sydøsteuropa. I mange af ovennævnte tilfælde har ØSU med sin indsats været medvirkende til en institutionalisering af disse forbindelser.

3.2. Samarbejdet mellem EU og Rusland foregår mellem EU-institutionerne og den russiske regering. Rundbordsdialogen mellem EU og russisk industri betragtes som et nyttigt rådgivende organ, men de økonomiske og sociale repræsentanter for civilsamfundet har dog kun været sporadisk involveret i samarbejdet. Både i PS-aftalen og den fælles strategi understreger dog nødvendigheden af, at parterne i samarbejde søger at styrke civilsamfundet og mindske de samfundsmæssige forskelligheder mellem Rusland og EU.

(1) (1999/414/CFSP), EFT L 157 af 24.6.1999, s. 1.

3.3. De ledende russiske økonomiske og sociale interessegrupper har i de seneste år udbygget deres organisation og deres evne til at handle som uafhængige og troværdige interessegrupper. Dette gælder frem for alt for arbejdsgiverorganisationer og fagbevægelsen — men også andre organisationer inden for det civile samfund, som f.eks. forbrugerne, udbygger deres rolle og officielle netværk. Kontakterne med deres søsterorganisationer i EU er dog i mange tilfælde stadig begrænsede. Den ovenfor nævnte rundbordsdialog mellem EU og russisk industri er for nylig fulgt op af et samarbejde blandt fagforeningerne (ETUC-NPR) og også andre aktører både på bi- og multilateralt plan. Europæiske virksomheder har i Moskva etableret den europæiske erhvervsklub (European Business Club). Russiske aktører deltager i større eller mindre grad i det internationale samarbejde; de vigtigste russiske arbejdsgiver- og arbejdstagereorganisationer deltager i ILO's arbejde; Det Russiske Handelskammer spiller en rolle i det internationale netværk af handelskamre; de vigtigste russiske fagforbund er medlem af Den internationale sammenslutning af frie fagforeninger og russiske aktører deltager i samarbejdet i Østersøområdet. Det russiske civilsamfunds vigtigste organisationer har udtrykt interesse i at etablere og udbygge kontakterne og samarbejdet med aktørerne i EU.

3.4. Offentlighedens bevidsthed om partnerskabet er ringe både i Rusland og i EU-medlemsstaterne. Den offentlige interesse for eller debat om udviklingen af forbindelserne mellem EU og Rusland og deres fremtid er ringe. Medierne har et centralt ansvar for at stimulere den offentlige mening. Den svage forankring af integrationsprocessen mellem EU og Rusland fremmer ikke tilpasningen af den russiske lovgivning til EU-lovgivningen, hvilket er nødvendigt for en snævrere sameksistens.

3.5. Både på det økonomiske og det sociale område findes der institutionaliserede forbindelser mellem den russiske regering og de forskellige aktører. Der er blevet nedsat trepartsudvalg og arbejdsgrupper såvel af arbejdsministeriet og ministeriet for økonomisk udvikling og handel. Et eksempel er den russiske trepartskommission om regulering af de sociale og arbejdsmarkedspolitiske forbindelser. Ti repræsentanter for hver af de vigtigste partnere (arbejdsgiver, fagbevægelse, regering) mødes hver måned. Trepartskommissionen har nedsat syv stående arbejdsgrupper. På dagsordenen står bl.a. emner som ratificering og gennemførelse af Europarådets socialpagt, gennemførelsen af den nye arbejdslovgivning og reformen af pensionssystemet. Aktørerne mener, at deres bidrag er væsentligt, og at regeringen tager passende hensyn hertil. Systemet fungerer bedst på forbundsplan og i de største regioner.

3.6. Den nye arbejdslovgivning træder i kraft den 1. februar 2002. Den skulle medføre vigtige forbedringer på arbejdsmarkedet og af arbejdstagernes rettigheder. Den institutionaliserer arbejdsmarkedspartners rolle og indeholder en særskilt

artikel om den sociale dialog. Fremtidige tiltag på arbejdsmarkedet vil hovedsagelig være baseret på aftaler mellem de involverede parter. Gennemførelsen af arbejdskodeksen på alle niveauer vil være en krævende opgave for alle parter i de kommende år. En ny lovgivning om arbejdstagernes og arbejdsgivernes rettigheder og forpligtelser er under udarbejdelse.

3.7. Etableringen af trepartscentret for socialt partnerskab og voldgiftsretten i arbejdsmarkedsspørgsmål vil få betydning for arbejdsmarkedet. Disse institutioner blev oprettet i september 2001 og finansieret af TACIS. De forventes at få stor indflydelse på gennemførelsen af den nye arbejdslovgivning.

3.8. Der er en voksende erkendelse hos den russiske regering af det organiserede civilsamfunds rolle. Der udfoldes bestræbelser på at etablere en dialog med de vigtigste organisationer og disse indbyrdes. Den russiske præsident har for nylig haft møde med repræsentanter for civilsamfundets organisationer over en bred front, og nye former for kontakter med det voksende netværk af disse organisationer er undervejs. Et nyligt initiativ fra et medlem af Dumaen gående ud på at nedsætte et udvalg for »et internationalt Rusland i et integreret Europa« er endnu et positivt tegn.

3.9. Skabelsen af forvaltningsstrukturer og gennemførelsen af ny lovgivning i Rusland skal dog forbedres yderligere. Det samme gælder uddybningen af den sociale og civile dialog samt forbedring af relationerne mellem arbejdsmarkedets parter. Det organiserede civilsamfund og arbejdsmarkedets parter står på deres side over for den udfordring, at de skal bidrage til en positiv udvikling ved at være mere rede til at engagere sig i en konstruktiv dialog, i høringer og forhandlingsprocedurer.

3.10. TACIS-programmet for Rusland, både det nationale og det horisontale program, er omfattende. Hovedparten af projekterne er møntet på at modernisere økonomien og styrke retsstaten, demokratiet og den sociale sektor. Programmet indbefatter en national strategi for 2002-2006 og et vejledende nationalt program for 2002-2003. På pragmatisk vis synes TACIS at være fokuseret på de mest væsentlige elementer. Uddelegeringen af TACIS-administrationen til Kommissionens delegation i Moskva synes at have gjort programmet mere effektivt. De russiske partnere kritiserer dog den bureaukratiske fremgangsmåde og de tidkrævende forberedende procedurer. Koordineringen af projekterne under forskellige programmer (f.eks. INTERREG IIIA og små projekter under TACIS) skal også forbedres. I forbindelse med den praktiske gennemførelse af projekter under den nordlige dimension opstår der ofte problemer med koordineringen af tilskud fra de forskellige programmer (TACIS, PHARE). Kommissionens administrative koordinering af den nordlige dimension skal også forbedres.

4. Konklusioner og henstillinger

4.1. ØSU støtter kraftigt alle bestræbelser på at forbedre partnerskabet mellem EU og Rusland. Partnerskabet bør fremme Europas integration og i denne forbindelse især tage hensyn til den økonomiske og sociale omstillingsproces i Rusland, samhandlen og russisk medlemskab af WTO, økonomisk samarbejde og vækst, beskæftigelsen, forbedring af velstanden og levestandarden, miljøet, funktionsdygtige infrastrukturer og grænseforbindelser, investeringer og samarbejde mellem virksomheder såvel som borgere.

4.2. ØSU mener også, at det fælles europæiske økonomiske område bør omfatte såvel økonomiske som sociale aspekter som beskrevet i EU's fælles strategi. Relevante emner er ikke blot økonomien, teknologisk samarbejde, samhandlen, erhvervs klimaet osv., men også beskæftigelsen, uddannelse, udveksling mellem universiteter, social sikkerhed, arbejds- og levevilkår, bekæmpelse af korruption, folkesundhed og betydningen af uafhængige medier. ØSU overvejer at behandle dette nærmere i en udtalelse.

4.3. Innovative og gensidigt udbytterige løsninger burde opnås via forhandlinger om de væsentligste interesseområder. Blandt forudsætningerne for Ruslands WTO-medlemskab er fjernelse af barrierer for handel og investeringer. Man bør med åbent sind søge at opnå en liberalisering af bank-, forsikrings- og tjenesteydelsessektoren samt energimarkedet i Rusland. Spørgsmål af relevans for EU-udvidelsens konsekvenser for forbindelserne mellem EU og Rusland, herunder fri bevægelighed for personer og varer i Kaliningrad, bør så vidt muligt afklares af parterne forud for udvidelsen.

4.4. EØSU finder, at der bør gøres en indsats for at garantere borgernes sikkerhed og sikre overholdelse af de grundlæggende menneskerettigheder i Rusland, herunder navnlig i kriseregioner. EU's støtteprogrammer, ikke mindst »Det Europæiske Initiativ for Demokrati og Menneskerettigheder« og »TACIS-handlingsprogrammet«, bør gennemføres efter hensigten. EØSU støtter også de bestræbelser, der udfoldes i Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og i FN til støtte for disse formål. EØSU vil følge udviklingen i forskellige kriseregioner, herunder Tjetjenien. Muligvis tager EØSU på eget initiativ udviklingen op senere med udgangspunkt i sin egen ekspertise.

4.5. Udviklingen i Rusland har nået et stadium, hvor man med fordel kan inddrage civilsamfundets vigtigste aktører i de fælles bestræbelser på at forbedre partnerskabet mellem EU og Rusland og etablere en regelmæssig dialog mellem aktører i Rusland og EU som et element i samarbejdet. De økonomiske og sociale interessegrupper kunne bidrage med deres erfaring og viden inden for mange af de økonomiske og socialpolitiske spørgsmål, der er omfattet af PS-aftalen.

4.6. ØSU insisterer i denne udtalelse på følgende henstillinger, der kan bidrage til et funktionsdygtigt partnerskab: Udnyttelse af det organiserede civilsamfunds erfaringer ved at inddrage dets aktører i samarbejdet mellem EU og Rusland; samfundsmæssig forankring af partnerskabet gennem øget offentlig information og debat, støtte Rusland i dets bestræbelser på at modernisere den institutionelle ramme og styrke dialogen samt bestræbelserne hos det russiske civilsamfunds organisationer på at spille en større rolle.

- (a) ØSU støtter beslutningen om at overveje muligheden for at skabe et fælles europæisk økonomisk område EU/Rusland. Det henstiller med henvisning til pkt. 4.2, at gruppen på højt plan, der skal udarbejde en rapport til topmødet i 2003, afholder høringer eller lignende arrangementer for at give hovedaktørerne på begge sider mulighed for at give udtryk for deres syn på det fælles europæiske økonomiske område.
- (b) Samarbejdsrådet burde på grundlag af konklusionerne af ovennævnte høringer oprette et stående rådgivende forum, hvori de vigtigste områder af det organiserede civilsamfund er repræsenteret. Dette forum skal have til opgave, alt efter behov, at rådgive samarbejdsorganer på forskellige niveauer (topmøder, Samarbejdsrådet og Samarbejdsudvalget, underudvalg). Etableringen af dette rådgivende forum kunne ske på grundlag af artikel 93 i PS-aftalen⁽¹⁾. Det organiserede civilsamfunds aktive medvirken bør også anerkendes i den fælles strategi. ØSU har også i tidligere udtalelser anbefalet, at der oprettes et rådgivende forum⁽²⁾.

⁽¹⁾ Se punkt 2.1.

⁽²⁾ Udtalelse om »Den Europæiske Unions forbindelser med Rusland, Ukraine og Hviderusland« EFT C 102 af 24.4.1995, s. 40; Udtalelse om »Forbindelse mellem Den Europæiske Union og landene omkring Østersøen«, EFT C 73 af 9.3.1998, s. 57 og udtalelse om »Den nordlige dimension: Handlingsplan for den nordlige dimension i EU's eksterne og grænseoverskridende politik 2000-2003«, EFT C 139 af 11.5.2001, s. 42-50.

- (c) EU burde tage initiativ til at gennemføre oplysningskampagner om partnerskabet mellem EU og Rusland og øge synligheden heraf. Partnerskabets forankring i samfundet ville styrke mulighederne for en tilnærmelse af lovgivningen. Den offentlige bevidsthed, forståelse og debat bør fremmes og stimuleres på alle samfundsniveauer i Rusland, i EU-medlemsstaterne, i ansøgerlandene og andre europæiske lande. Der bør ligeledes udgives publikationer, afholdes seminarer og iværksættes oplysningskampagner. Medlemsstaterne og Europa-Parlamentet, EU-delegationerne, medierne og civilsamfundets organisationer bør alle deltage i disse bestræbelser.

Inden for EU skal man også skabe større åbenhed om de løbende aktiviteter i samarbejdet mellem EU og Rusland. Informationen og fremskridtsrapporterne fra topmøderne og de forskellige dialoger bør forbedres, og det samme gælder for rapporter om programmerne og resultaterne af EU-formandskabet.

- (d) ØSU ser med tilfredshed på de russiske myndigheders bestræbelser på at fremme dialogen med det organiserede civilsamfund og inddragelsen af de vigtigste aktører i forberedelsen, omsættelsen og gennemførelsen af ny lovgivning. TACIS-projekter bør udformes således, at de støtter gennemførelsen af arbejdslovgivningen, herunder forbedringen af mekanismer til styring af forbindelserne såvel lokalt, sektorielt og regionalt (både mellem de enkelte aktører, men også mellem disse og myndighederne). Der bør udfoldes yderligere bestræbelser på at strømline administrationen af TACIS, og den bedste ekspertise skal benyttes.

Det russiske civilsamfunds organisationer skal også tilskyndes til om nødvendigt at være bedre forberedte på at engagere sig som troværdige partnere. Disse aktiviteter bør indbefatte de forskellige regioner af den russiske føderation. De økonomiske og sociale aktører i EU og

dets medlemsstater bør tilskyndes til at deltage i disse bestræbelser.

- (e) EU's nordlige dimension skal gennemføres målrettet og udbygges yderligere i de kommende år, da det er et nyttigt værktøj til at forbedre forbindelserne mellem EU og Rusland. ØSU henstiller, at man i 2002 følger bestræbelserne op med en handlingsplan og tager skridt til at sikre, at finansieringen og administrationen af den nordlige dimension målrettes og koordineres bedre, således at handlingsplanen kan blive gennemført mere effektivt i fremtiden.

ØSU ser med tilfredshed på henstillingen om, at der regelmæssigt afholdes et forum på højt niveau med bred deltagelse af alle dele af samfundet. Det ville være ideelt at afholde et sådant forum i 2002 som optakt til ministermødet under det danske EU-formandskab, som nævnt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i juni 2001. Henstillingen om, at der træffes behørig foranstaltninger til at etablere regelmæssige multilaterale kontakter mellem de økonomiske og sociale aktører i de berørte lande er ligeledes vigtig. ØSU afholdt i februar 2001 i Umeå et multilateralt møde i overensstemmelse med henstillingen fra den nordlige dimensions ministermøde i november 1999. Der blev udarbejdet en resolution med henblik på ministermødet i Luxembourg. Det ville være ideelt, hvis man nu kunne arrangere et multilateralt møde inden for rammerne af ovennævnte forberedende forum på højt plan og i samarbejde med Østersrådet. EU kan i denne sammenhæng regne med ØSU's bidrag.

- (f) ØSU erklærer sig rede til at deltage og medvirke ved kommende EU-aktioner for at skabe et dynamisk partnerskab mellem EU og Rusland. Forbindelserne mellem civilsamfundets organisationer i Rusland og Europa bør forbedres. ØSU vil derfor overveje egnede metoder til at etablere og fremme regelmæssige kontakter med hovedaktørerne i det russiske civilsamfund.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog: Fremme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar«

(KOM(2001) 366 endelig)

(2002/C 125/11)

Kommissionen besluttede den 25 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 Renate Hornung-Draus til ordfører, Ursula Engelen-Kefer og Jean François Hoffelt til medordførere.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 117 stemmer for, 4 imod og 14 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. En af de bærende søjler i opbygningen og bevarelsen af samfundets institutioner er virksomhedernes sociale engagement, som går ud over eksisterende national, europæisk og international ret. Der findes adskillige eksempler på, at samspillet mellem virksomheder og fagforeninger på den ene side og lokale institutioner og sammenslutninger på den anden indvirker positivt på borgernes engagement i nærmiljøet.

Det, det drejer sig om i dag i forbindelse med VSA, er, at virksomhederne på det menneskelige, sociale, finansielle og miljømæssige område, frivilligt eller efter forhandling, udvikler gode relationer til samtlige interessenter: aktionærer, arbejdstagere, fagforeninger, kunder, leverandører, underleverandører, foreninger og lokale og regionale myndigheder. For EU drejer det sig om at finde midlerne til at fremme en sådan udvikling.

1.2. For virksomhederne har globaliseringen den konsekvens, at der på internationalt plan opstår netværk, aftalemæssige relationer og nye former for arbejdsdeling. Derfor bliver virksomhederne også nødt til i stadigt større omfang at forholde sig til den internationale dimension af deres sociale ansvar. Internationale virksomheder yder i kraft af deres økonomiske tilstedeværelse ofte et vigtigt bidrag til forbedring af leve- og arbejdsvilkårene i udviklingslandene. Ved at investere i produktionsfaciliteter eller købe færdigvarer og varer på et tidligere produktionstrin hos lokale firmaer medvirker de til at skabe og sikre arbejdspladser, finansielle sociale institutioner, højne uddannelsesniveaet, gennemføre strukturforandringer og dermed styrke økonomien i disse lande. Omvendt er der også betydelige risici forbundet med manglende social adfærd fra virksomhedernes side — det kan dreje sig om, at lokale småvirksomheder bringes i fare, at miljø og råstoffer misbruges, at der finder politisk påvirkning sted, at fundamentale arbejdsstandarder tilsidesættes, at der lægges hindringer i vejen for fagforeninger, udføres børnearbejde og tvangsarbejde eller udøves forskelsbehandling mod minoriteter.

1.3. Virksomheders sociale ansvar har i mange år været et vigtigt emne for internationale organisationers arbejde. Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) har med sine grundlæggende arbejdsstandarder indført vigtige normer, som OECD har fulgt op med sine retningslinjer for multinationale virksomheder, ligesom De Forenede Nationer har taget temaet op i forbindelse med globaliseringsproblematikken gennem Kofi Annans Global Compact Initiative. Med grønningen rejser Kommissionen det spørgsmål, om fremme af virksomhedernes sociale ansvar (VSA) også skal finde sted inden for en overordnet EU-ramme.

1.4. Selv om VSA ikke er noget nyt fænomen, har det særlig aktualitet i globaliseringens tidsalder. De stadigt mere massive protester fra globaliseringsmodstandernes side er udtryk for det voksende ubehag, folk føler ved den stigende internationalisering og virtualisering af de økonomiske aktiviteter. ØSU tager det ubehag, som disse protester er udtryk for, meget alvorligt. Det gør sig til talsmand for, at der føres en bred dialog, som kan give frygten og ængstelsen stemme, og som gør de regler, som verdensøkonomien er underlagt, mere gennemsigtige. Men først og fremmest skal dialogen medvirke til at få gennemført de nødvendige ændringer af visse virksomheders adfærd og dermed af deres sociale ansvar.

1.5. ØSU håber, at grønningen vil sætte gang i en differentieret debat om virksomhedernes sociale ansvar. Grundlaget må være tanken om bæredygtighed. I det mindste siden topmødet i Göteborg er bæredygtighed på det miljømæssige, det sociale og det økonomiske område et vigtigt mål både for den økonomiske og den politiske verden. Vi må arbejde på at skabe bedre balance mellem på den ene side »shareholder-value« og på den anden side arbejdstagerne og deres repræsentanter samt øvrige interessenter — dvs. kunder, leverandører, kommune og samfund. Virksomhederne skal opnå profit for at kunne overleve i konkurrencen, sikre deres eksistens og dermed skabe arbejdspladser. Det er i virksomhedernes økonomiske interesse at udvise en social adfærd, der gør, at de kan opfylde deres

egne behov på sigt. For en virksomhed, der investerer, har brug for gode og stabile rammer: retssikkerhed og fred, gode samarbejdsrelationer i virksomheden samt et godt investeringsklima i samfundet. Det kan ikke være ligegyldigt for en virksomhed, hvilket samfund den opererer i. Den enkelte virksomhed må tage de samfundsmæssige rammebetingelser med i sine økonomiske overvejelser og beslutninger.

1.6. ØSU er enig med Europa-Kommissionen i, at virksomhedernes sociale ansvar kan bidrage positivt til at opfylde det strategiske mål, der blev vedtaget i Lissabon, nemlig at EU skal være den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed.

1.7. Men taler man om målsætningerne fra Lissabon, må man også kigge på virksomhedernes konkurrenceevne. En væsentlig forudsætning for, at virksomhederne kan påtage sig et socialt ansvar, er nemlig, at deres konkurrenceevne og rentabilitet fastholdes for at sikre deres eksistensgrundlag. Men sammenhængen mellem at klare sig godt økonomisk og handle socialt ansvarligt skal anskues således: Økonomisk succes bør gøre det lettere at udvise social ansvarlighed, hvilket på sin side bidrager til virksomhedens varige succes. Derfor er det vigtigt at overbevise virksomhederne om at opfatte social ansvarlighed som en udvikling på lang sigt og som en strategisk investering i forbindelse med deres valg f.eks. angående markedsføring, ledelsesinstrumenter og aktiviteter.

1.8. Virksomhedernes sociale ansvar drejer sig, ud over at skabe og sikre arbejdspladser, også om at få skabt bedre arbejdspladser med tilfredsstillende arbejdsvilkår og gode sundhedsmæssige forhold, om at tage hensyn til handicappedes behov⁽¹⁾ og om at fremme livslang uddannelse. Socialt ansvarlig handlen betyder, at virksomhederne anvender eksisterende sociale regler med overbevisning og bestræber sig på at udvikle partnerskabsånd. Det indebærer også, at relationerne mellem arbejdsgivere og arbejdstagere opbygges, og at forhandlinger og inddragelse af arbejdstagerne fremmes.

1.9. Profit, investeringer, forbrug, lønomkostninger, reguleringer, skatter, optimal vareforsyning, høj beskæftigelse, vækst, menneskeværtdig tilværelse, velstand, solidaritet, gensidig respekt, frihed og retfærdighed er uløseligt forbundet med hinanden og udgør grundpillerne for vort samfund, der er et værdifællesskab og et økonomisk fællesskab. Virksomhederne skal manøvrere inden for rammerne af denne virkningssammenhæng, og det betyder, at de skal handle økonomisk effektivt og socialt ansvarligt.

1.10. VSA er et sammensat problemkompleks, der skal behandles differentieret og indgående. Kulturelle særpræg og forskellige juridiske rammer påvirker udformningen af VSA direkte. Dette komplekse forhold har Kommissionen desværre valgt at se bort fra, men det skal tages med i overvejelserne. Der skal sondres mellem de forskellige geografiske indsatsniveauer (lokalt, nationalt, europæisk, globalt), mellem udviklingslande og industrilande, mellem store multinationale virksomheder, SMV'er og mikrovirksomheder og mellem brancher. Kommissionen tager desuden i sine overvejelser udgangspunkt i en klassisk hierarkisk konstruktion i virksomhederne; men der skal også tages hensyn til nye former for virksomhedsstruktur og arbejdstilrettelæggelse (deltids- og distancearbejde, virtuelle virksomheder osv. ...).

1.11. Grundprincippet for VSA er frivillighed. Frivillige — herunder forhandlede — tiltag og initiativer giver virksomhederne mulighed for at udforme løsninger og modeller for socialt ansvar, der passer lige netop til deres virksomhed eller branche. Løsningsmodeller, der har deres udspring i virksomhederne og brancherne accepteres klart bedre end udefra fastlagte rammer. Denne erkendelse går igen i forbindelse med allerede eksisterende initiativer, f.eks. sociale adfærdskodekser i regi af ILO, OECD og De Forenede Nationer, der alle er baseret på princippet om frivillig gennemførelse af VSA-foranstaltninger.

1.12. Når en virksomhed frivilligt beslutter sig for VSA-foranstaltninger, det være sig i form af adfærdskodekser, chartre eller kvalitetsmærker, indebærer det selvfølgelig også, at den er rede til at påtage sig en bindende forpligtelse. ØSU bifalder fælles aktioner og frivillige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter om VSA-initiativer, der også kan indeholde egnede ledsage- og evalueringsforanstaltninger.

1.13. Princippet om, at kodekser for social adfærd skal være frivillige, tager også afsæt i yderligere en overvejelse. I EU og medlemsstaterne er virksomhederne via lovgivningen og via minimumsstandarder forpligtede til at efterleve visse bestemmelser — identiske for alle — som bidrager til at fremme en socialt ansvarlig adfærd. VSA går på aktiviteter, der rækker længere end den blotte overholdelse af eksisterende lovregler. Det er ikke nogen tilfældighed, at initiativet til at udvikle og anvende sociale adfærdskodekser først og fremmest kom fra de lande og kulturer, hvor sociallovgivningen er begrænset. Det siger sig selv, at virksomhederne skal overholde eksisterende lovgivning. Men pr. definition rækker alle VSA-fremmende initiativer længere end eksisterende lovregler og kan derfor kun være af frivillig karakter.

⁽¹⁾ Se udtalelse fra ØSU om det europæiske handicapår (EFT C 36 af 8.2.2002).

1.14. ØSU er af den opfattelse, at grønbogen gør for lidt ud af den særlige rolle, som socialøkonomiens virksomheder spiller i forbindelse med VSA. Det er beklageligt, fordi der netop i den sektor er gode eksempler på, at socialt ansvar kan være kernen i en virksomheds målsætning. Mange af socialøkonomiens virksomheder offentliggør regelmæssigt rapporter om deres VSA-foranstaltninger eller iværksætter sociale revisioner eller sociale regnskabsopgørelser for at evaluere deres aktiviteter. ØSU finder, at sådanne initiativer fortjener at fremhæves.

1.15. Generelt ser Kommissionen i alt for stort omfang VSA-problematikken med de multinationale selskabers briller. Men de fleste virksomheder i Europa er små og mellemstore virksomheder eller mikrovirksomheder, som har behov for en VSA-strategi, der specifikt er tilpasset netop deres situation og behov. Her peger ØSU på, at den sociale dimension af virksomhedernes ansvar grundlæggende må holdes adskilt fra den miljømæssige og samfundsmæssige dimension. Netop miljøbeskyttelse er for mange SMV'er et nyt område, som skal gennemføres med andre metoder og ad andre veje, end det er tilfældet med den sociale dimension.

2. Indsatsniveauer — Globalt

2.1. Der vil fortsat være stor forskel i velstand mellem industri- og udviklingslandene. Arbejdsvilkårene i mange udviklingslande er — på grund af den lavere produktivitet i økonomien og de til dels underudviklede demokratiske og øvrige repræsentative strukturer — ofte langt ringere end i industrilandene. F.eks. eksisterer der desværre fortsat uacceptable former for børnearbejde, meget lave lønninger, undertrykkelse af fagforeninger og sundhedsskadelige arbejdsvilkår.

2.2. Mange virksomheder har allerede iværksat tiltag til forbedring af arbejdsvilkårene, der går længere end kravene i lovgivningen i de lande, hvor de har afdelinger eller datterselskaber, til dels også længere end kravene i de udviklingslande, hvor deres kontrahenter, leverandører og licenstagere befinder sig. Sådanne virksomhedsinitiativer ser ØSU klart positivt på og støtter aktivt. Selv i lyset af den lavere produktivitet i udviklingslandene er visse former for praksis, f.eks. ekstreme former for børnearbejde og tvangsarbejde, uacceptable. Desuden må enhver form for forskelsbehandling mod fagforeninger forhindres og foreningsfriheden respekteres. Når internationale virksomheder inden for deres kompetenceområde og med de midler, de har, forsøger at gennemføre ændringer i positiv retning, giver de samtidig en vigtig impuls til den samlede udvikling.

2.3. En forudsætning for, at det positive potentiale i virksomhederne kan få lov til at udfolde sig så effektivt som muligt, er en pålidelig retsstatslig ramme for virksomhedsetableringer, investeringer og et så frit internationalt handelssamkvem som muligt — alt sammen under hensyntagen til ILO's vigtigste arbejdsstandarder. Det må de pågældende landes regeringer og myndigheder sørge for. Det er også dem, der påhviler at sørge for et effektivt uddannelsessystem og funktionsdygtige socialsikringsinstitutioner, som virksomhederne så støtter finansiel via skatten.

2.4. Ligeledes er det et anliggende for den lovgivende magt, regeringen og myndighederne i disse lande at udforme passende social- og arbejdsretlige regler og drage omsorg for, at de efterleves. Især det sidste er ofte ikke tilfældet i udviklingslandene. Eksempelvis er børnearbejde forbudt i mange udviklingslande, uden at staten har kunnet håndhæve dette forbud. Desuden træder mange lande fagforeningernes rettigheder under føde. Derfor må det først og fremmest være målet via de kompetente statslige myndigheder at få gennemført de nødvendige love og internationale arbejdstager- og menneskerettigheder. Dette er en vigtig opgave for Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO). Men også Verdensbanken, IMF og WTO skal under varetagelsen af deres internationale opgaver tage hensyn til det sociale ansvar. Derudover kan europæiske virksomheder, der er aktive i det pågældende land, støtte denne udvikling og fungere som forbillede for andre virksomheder ved selv at overholde landets love og ved at forlange af deres lokale samarbejdspartnere, at disse fremmer og overholder arbejdslovgivningen. Værtslandets retsorden er således grundlaget og den forpligtende minimumsnorm for internationale virksomheder, der ønsker at optræde socialt ansvarligt.

2.5. Derudover indeholder forskellige erklæringer og retsinstrumenter fra internationale socialpolitiske organisationer, navnlig ILO, vigtige grundprincipper. Disse erklæringer tager ganske vist i første omgang sigte på regeringer, men også virksomheder kan fremme målsætningerne heri inden for deres eget kompetenceområde. ILO's »Erklæring om arbejdslivets fundamentale principper og rettigheder« af 18. juni 1998 er et godt eksempel: Den er udtryk for ILO-medlemsstaternes vilje til at gennemføre følgende principper og rettigheder, der anses for at være fundamentale for arbejdslivet:

- foreningsfrihed og anerkendelse af den kollektive forhandlingsret;
- fjernelse af alle former for tvungent eller pligtmæssigt arbejde;
- effektiv afskaffelse af de værste former for børnearbejde;
- afskaffelse af erhvervs- og beskæftigelsesmæssig forskelsbehandling.

2.6. Af andre relevante retsinstrumenter kan nævnes ILO's trepartserklæring om principperne for multinationale virksomheder og socialpolitik fra 1977 og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder fra 1976, navnlig det deri indeholdte kapitel om »beskæftigelse og arbejdsrelationer«.

2.7. Et socialt engagement fra virksomhedernes side kræver, at de vælger de muligheder, der bedst svarer til deres specifikke situation og bedst tager hensyn til de aktionsmuligheder, de har over for deres samarbejdspartnere i udviklingslandene. En stor multinational virksomhed har alene i kraft af sin markedsposition andre muligheder for at gøre sin indflydelse gældende end en mellemstor virksomhed. I mange brancher er situationen sågar kendetegnet ved et omvendt styrkeforhold, nemlig at SMV'er i industrilandene bliver konfronteret med store markedsdominerende leverandører i udviklingslandene, som de kun har meget ringe indflydelse på.

2.8. Virksomhederne har inden for rammerne af VSA-konceptet mulighed for at sætte fokus på de emner, som har særlig betydning for deres respektive branche og marked. Således peger f.eks. tekstilindustrien på emnet børnearbejde, hvorimod olieindustrien især er optaget af miljøaktiviteter. Hvor én virksomhed foretrækker ekstern kontrol eller certificering, er den bedste vej for en anden virksomhed intern gennemførelse og kontrol. Det, der i sidste instans tæller, er de konkrete resultater af gennemførelsen.

2.9. En del virksomheder og brancheforeninger udformer adfærdskodekser, hvor de forpligter sig til at overholde eller fremme sociale og etiske standarder eller til et bestemt samfundsengagement. Adfærdskodekser af denne art er udtryk for den specifikke virksomhedskultur og -filosofi og afspejler den pågældende virksomheds eller branches varige sociale målsætninger og prioriteringer. Såfremt denne form for tilgang vælges, er det vigtigt, at den pågældende virksomheds eller branches aktionsmuligheder giver sig realistisk og troværdigt udtryk. Det kan f.eks. ske via adfærdskodekser, i henhold til hvilke der skal gennemføres en gradvis realisering af de tilstræbte sociale standarder i et partnerskab mellem leverandører og samarbejdspartnere i udviklingslande.

2.10. I henhold til Kommissionens grønbog har virksomheder ikke alene et ansvar for deres datterselskaber, men også for, at deres leverandører overholder lovene og lever op til deres sociale ansvar. Om end det har forståelse herfor, finder ØSU det vanskeligt at gennemtvinge et sådant krav generelt. Der findes næppe den virksomhed, der kan give nogen garanti for, at visse arbejdsstandarder overholdes hos leverandører og kontrahenter. Med de stadig mere komplekse leveringsrelationer og produktionskæder, der til dels dækker flere kontinenter, ville en sådan garanti overstige en virksomheds, og navnlig en

SMV's, muligheder både juridisk og de facto. Men i forbindelse med udbud og indgåelse af kontrakter kan virksomhederne give udtryk for deres sociale overbevisninger. ØSU deler Kommissionens opfattelse, at der ud over den interne dimension også findes en ekstern dimension af virksomhedernes sociale ansvar. Det gælder også i forhold til underkontrahenter og leverandører fra udviklingslande.

2.11. Men ØSU lægger ikke skjul på de praktiske vanskeligheder: Selv store virksomheder kan ofte ikke engang kræve af deres hovedleverandører, at de skal overholde virksomhedens VSA-standarder, for slet ikke at tale om at stille et sådant krav til underleverandører. I de fleste udviklingslande er erhvervslivet sammensat af et utal af små virksomheder og mikrovirksomheder. Førende europæiske virksomheder i tekstilbranchen kommer i et land som f.eks. Indien let op på at have 12 000 til 15 000 hovedleverandører. Antallet af underleverandører kan der kun gisnes om. Det er primært de respektive landes opgave at påse, at deres love overholdes. Derudover kan samarbejde med fagforeninger og ngo'er medvirke til at afsløre overtrædelser.

2.12. Ved udformningen af regler for virksomheders adfærd og sociale engagement skal der tages hensyn til det pågældende lands kultur, tradition og økonomiske rammebetingelser. F.eks. kunne udviklingslandene opfatte streng håndhævelse af overdrevne sociale standarder som et forsøg fra industrilanden side på at få arbejdskraftomkostningerne i udviklingslandene til at stige og således fratage dem en del af deres konkurrencefordel. Problemerne med forskelsbehandling af mænd og kvinder og manglende overholdelse af grundlæggende menneskerettigheder, som er anerkendt af det internationale samfund, kan ikke sidestilles med konkurrencefordele. Det ville svække disse landes nødvendige medvirken til at forbedre de sociale vilkår. Alligevel kan og bør virksomhederne som led i deres VSA-aktiviteter engagere sig i løsningen af disse problemer.

2.13. Principperne for VSA globalt forankres ofte i ILO's konventioner. ØSU lægger stor vægt på betydningen af ILO's grundlæggende arbejdsstandarder som folkeretligt bindende minimumsstandarder, der skal efterleves over hele verden. Eftersom ILO's konventioner imidlertid er rettet mod regeringer, er de kun i begrænset omfang egnede som vejledning og aktionsgrundlag for virksomhedernes praksis. De skal »oversættes« for praktikerne i virksomhederne. ØSU lægger stor vægt på ILO's indsats i forbindelse med omsætningen af konventionerne til virksomhedspraksis og med den konkrete gennemførelse af sociale adfærdskodekser i virksomhedernes leverandørkæde (supply chain).

2.14. I den forbindelse hilser ØSU Europa-Kommissionens initiativ velkomment (Meddelelse af 18.7.2001 om fremme af grundlæggende arbejdstagerrettigheder og forbedring af de sociale styringssystemer i en globaliseret økonomi), som støtter ILO i dets bestræbelser på globalt at sætte skub i overholdelsen af de grundlæggende arbejdsstandarder.

2.15. ØSU konstaterer, at internationale institutioner — først og fremmest Verdensbanken, IMF og WTO — skal tage hensyn til VSA. Et vigtigt bidrag hertil ville være, at der ved kreditgivning eller tildeling af handelsfordele drages omsorg for, at de deltagende virksomheder i hvert enkelt tilfælde som minimum overholder ILO's vigtigste arbejdsstandarder. ØSU konstaterer ligeledes, at internationale firmaer allerede i dag gør sig bemærkelsesværdige anstrengelser for at gøre deres leverandører og kontrahenter ikke mindst i udviklingslandene lydhøre over for fordelene ved gode arbejdsvilkår, og at de faktisk opnår forbedringer på dette område ved at tilskynde, foregå med et godt eksempel, opmuntre og give råd⁽¹⁾. Disse anstrengelser, der skal ses i et langt perspektiv, får størst gennemslagskraft, hvis der i de respektive lande skabes gunstige rammebetingelser, og virksomhederne får det nødvendige råderum til at udnytte deres potentiale til nyskabelse.

2.16. Også virksomhedernes finansielle adfærd er et element i deres socialt ansvarlige handlen (f.eks. renavskning af penge, korruption, skattely). Hvad specielt angår socialt ansvarlig investering anbefaler ØSU, at der skal anvendes mere specifikke kriterier ved evalueringen eller klassificeringen af virksomhedernes socialt ansvarlige adfærd. Disse kriterier bør baseres på et sammenligneligt grundlag (for så vidt angår miljøet er det f.eks. meningsløst at sammenligne en stålvirksomhed med en bank). Desuden må virksomheder ikke kunne udelukkes blot på grund af deres produkter og/eller virkefelt (f.eks. mineralolie, mikrochips eller aluminiumsproduktion). Alt i alt drejer det sig om at forbedre rammebetingelserne for socialt ansvarlig investering, hvilket forudsætter lov- og overenskomstæssig koordinering på verdensplan og på europæisk plan.

3. Indsatsniveauer — EU

3.1. Europa-Kommissionen efterlyser i sin grønbog en ny europæisk ramme for VSA. Virksomhederne er en del af samfundet og udøver deres aktiviteter inden for rammerne af samfundet, der er karakteriseret ved at have love og faglige overenskomster til regulering af arbejdsmarkedet, der tilgoder begge parter interesser og beskytter arbejdstagerne. Dette

accepteres af alle aktører og udgør i EU det fundament, som virksomhedernes sociale ansvar bygger på, uden at det har konsekvenser for de lovgivningsmæssige rammebetingelser (social/arbejdsmarkeds- og miljøpolitikken).

3.2. Inddragelsen af arbejdstagerne og deres repræsentanter på virksomhederne er på EU-plan reguleret ved hjælp af direktiverne om europæiske samarbejdsudvalg og om information og høring og i medlemsstaterne i de fleste tilfælde via lovgivning. ØSU opfordrer til konsekvent anvendelse af de eksisterende regler, for at forandringerne inden for industrien kan gennemføres socialt acceptabelt via rimelig interesseudling.

3.3. På baggrund af de eksisterende sociale rammebetingelser drejer det sig inden for EU i første række om at skabe et psykologisk klima, hvor VSA er fast forankret. EU er velegnet som ramme om udveksling af erfaringer om succesrige VSA-initiativer, ligesom der på europæisk plan kan skabes en bevidsthed hos virksomhederne om, at de skal indarbejde VSA i deres strategier.

3.4. Virksomhedernes sociale ansvar er ikke kun en opgave for ledelsen og arbejdstagerrepræsentanterne. Også staten, kommunerne, den enkelte borger og det civile samfund skal yde deres bidrag til socialt ansvar. ØSU hilser med tilfredshed, at Kommissionen i sin hvidbog om nye beslutningsstrukturer i Den Europæiske Union tager denne problemstilling op.

3.5. Virksomheder er afhængige af de rammer, der findes i det land, hvor de opererer. Det er f.eks. ikke obligatorisk at overholde en ILO-konvention i et land, som ikke har ratificeret den pågældende konvention og ikke har gennemført den i sin nationale lovgivning. Selv om virksomheder ikke kan og ikke må tvinges til at kompensere for regeringers forsømmelser, må deres sociale ansvar foranledige dem til at gøre mere end deres strengt lovfæstede forpligtelser. Her er ILO's trepartserklæring om principperne for multinationale virksomheder og socialpolitik en vigtig referenceramme. ØSU fastholder, at ILO's vigtigste arbejdsstandarder som en del af menneskerettighederne gælder i alle ILO-lande, uanset om de er ratificeret eller ej. Hver enkelt medlemsstat er alene i kraft af sit medlemskab af ILO forpligtet til at sørge for, at de vigtigste arbejdsstandarder — nemlig fagforeningsrettigheder, den kollektive forhandlingsret, forbud mod børnearbejde, tvangsarbejde og forskelsbehandling — overholdes, og de har også ansvaret for, at virksomhederne overholder dem. Landene i Europa har en særlig opgave i at transformere ILO's arbejdsstandarder til national lovgivning. Generelt vil Den Europæiske Union allerede kunne engagere sig på et tidligere stadium ved at arbejde for, at internationale aftaler udformes med den bredest mulige konsensus og undertegnes af så mange lande som muligt.

(1) Se konkrete eksempler på følgende adresser:

<http://oracle02.ilo.org:6060/dyn/basi/vpisearch.first>
http://www.csreurope.org/csr_europe/Databank/databankindex.htm
<http://www.csrforum.com/csr/csrwebassist.nsf/content/a1c2a3.html>
http://www.business-impact.org/bi2/case_studies_2k/.

3.6. I forbindelse med VSA-initiativer er princippet om frivillighed særdeles vigtigt for ØSU. Etablering af detaljerede, bindende fælleseuropæiske rammebetingelser ville ikke være hensigtsmæssigt. Fælles detaljerede VSA-standarde rummer den fare, at især SMV'er og socialøkonomiens virksomheder tvinges ind i en »spændetrøje«. Virksomhederne skal kunne udvikle skræddersyede og effektive løsninger, der er særligt tilpasset deres respektive situation. Generelle europæiske principper, vedtaget af arbejdsmarkedets parter, kan bidrage til, at de VSA-foranstaltninger, som mange virksomheder allerede træffer, finder større udbredelse. ØSU ser derfor meget positivt på, at arbejdsmarkedets parter går mere i dybden med enkelte aspekter ved VSA, f.eks. på arbejdsmiljøområdet eller omkring fremme af lige muligheder. Den specifikke EU-kontekst for VSA kan eventuelt udarbejdes via fælles initiativer og frivillige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, som det f.eks. er sket i tekstilbranchen. Ved at fremme partnerskab mellem de vigtigste VSA-aktører kunne Kommissionen virke for transparens, kohærens og god praksis på dette område.

3.7. VSA omfatter både kvalitative og kvantitative aspekter, som varierer med branchen og med virksomhedens situation, hvorfor også overvågningen og evalueringen skal foregå forskelligt.

3.8. ØSU bifalder foranstaltninger, der støtter og fremmer udbredelsen af gode eksempler på socialt ansvarlig handlen. Der findes allerede mange netværker af denne art i medlemsstaterne (f.eks. »Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises, ORSE«, i Frankrig).

4. Indsatsniveauer — Nationalt/lokalt

4.1. Grønbogen fremhæver VSA-foranstaltningernes effekt på lokalt plan. ØSU understreger, at socialøkonomiens virksomheder mest er SMV'er resp. mikrovirksomheder, der anser VSA's lokale dimension for at være deres hovedopgave. Til grund for deres lokale engagement i socialt og miljømæssigt ansvar ligger et langsigtet økonomisk perspektiv, idet de gør en indsats for fællesskabet (f.eks. nabohjælp, integrationstiltag, miljøprojekter osv.). Kommissionen bør lægge større vægt på denne allerede eksisterende dimension af VSA på lokalt plan.

4.2. ØSU konstaterer, at VSA både indeholder et incitament til mere åben kommunikation og vilje til hele tiden at lære nyt. Mennesker, der kan kommunikere med hinanden og er åbne over for ny viden, er også i stand til social sameksistens, hvor intolerance og forskelsbehandling på grund af etnisk

oprindelse, handicap, seksuel orientering eller køn ikke har nogen plads. Den, der kender noget til andre kulturer, andre måder at leve og tænke på, vil også forholde sig mere åbent over for dem. Der har uddannelsesinstitutionerne, familiepolitikken og erhvervslivet en fælles opgave. Globaliseringen stiller dagens samfund over for denne udfordring.

4.3. Fremtidsrettede virksomheder skal bruge kompetente medarbejdere, som kan manøvrere frit og selvstændigt rundt i viden- og informationssamfundet. En forudsætning for integration og anvendelse af nyskabende udvikling er menneskers kvalifikation og deres vilje og evne til livslang læring. ØSU er af den opfattelse, at det er en udfordring, som både regeringerne, samfundet, arbejdsmarkedets parter og det enkelte menneske må tage op. Deres respektive rolle skal defineres klart i en åben dialog.

4.4. Familiepolitik, uddannelsespolitik og økonomisk politik skal ikke længere ses isoleret. Det skal gøres lettere for familier at have børn, kvinderne skal fortsat kunne arbejde videre i det fag, de er kvalificeret inden for, og børnene skal have de bedste uddannelsesmuligheder. Erhvervslivet skal tage hensyn til arbejdstagere, der er forældre, og praktisere en familievenlig, dvs. socialt ansvarlig virksomhedsstrategi.

4.5. Gennemførelse af VSA kræver ikke alene en indsats fra virksomhedsledernes side og en socialt ansvarlig virksomhedsstrategi; der er også behov for mennesker, arbejdstagere, der er indstillet på at efterleve VSA i deres egen dagligdag og udvise en tilsvarende adfærd. ØSU anser det derfor for særligt vigtigt, at der investeres i opbygning af social ansvarsfølelse. Det kan være en opgave for uddannelsessystemerne, som allerede fra børnehaven formidler en kultur for sameksistens baseret på principperne om solidaritet og ansvar for sit eget liv. Familierne skal tilskyndes til sammen med deres børn at forholde sig engageret til fællesskabet. Virksomhederne kan forbedre de overordnede rammer for borgernes engagement, de kan uddele priser for socialt ansvarligt engagement, og de kan skabe incitamenter til, at medarbejderne engagerer sig socialt.

4.6. ØSU glæder sig over, at der mange steder findes tilløb til VSA-netværk på lokalt og regionalt plan. Inden for sådanne netværk samarbejder virksomheder, arbejdsmarkedets parter og det offentlige med de øvrige aktører i det organiserede civilsamfund med det formål at få udarbejdet og realiseret fælles målsætninger for socialt ansvar. Dog skal det undgås, at SMV'erne pålægges yderligere bureaukratiske eller administrative byrder på lokalt plan.

5. Afsluttende bemærkning

5.1. Virksomhedernes sociale ansvar er for ØSU et centralt tema, hvis videreudvikling det vil følge meget nøje og aktivt vil arbejde for. ØSU håber, at Kommissionen under sin fortsatte beskæftigelse med emnet vil tage hensyn til ovenstående

bemærkninger. For at kunne støtte virksomhederne i deres bestræbelser på at handle socialt ansvarligt bør Kommissionen i sine videre aktiviteter bygge på principperne om frivillighed og om miljømæssig, økonomisk og social bæredygtighed og orientere sig ud fra eksisterende aftaler inden for internationale organisationer.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

—
BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Forkastede ændringsforslag

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne, men opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne.

Følgende indføjes i begyndelsen af udtalelsen

»1.1. Baggrund

De fleste iagttagere af virksomheders adfærd vil være enige i, at en virksomhed har gode muligheder for både at varetage interessenternes økonomiske og sociale interesser og opfylde sine forpligtelser over for aktionærene. Traditionelt set er en virksomheds eksistensgrundlag økonomisk. Ved at forfølge sit økonomiske mål opfylder en virksomhed sine retlige og kontraktmæssige forpligtelser over for sine interessenter. I de sidste tredive år har erhvervslivet såvel som politikere og iagttagere endvidere erkendt, at nogle virksomheder har betydelige muligheder for på frivillig basis at gavne interessenterne via programmer til fremme af virksomhedernes sociale ansvar. Sådanne programmer må være forenelige med virksomhedens økonomiske mål og omfatte virksomhedsstrategier, der fokuserer på virksomhedens overlevelse og succes på mellemlang og lang sigt. Hvis virksomhedens økonomiske mål ikke nås, bliver det ikke kun umuligt for virksomheden at opfylde sit sociale ansvar. Det påfører også interessenterne umådelig social skade. Opnåelse af virksomhedens økonomiske mål giver betydelig mulighed for at gøre verden til et bedre sted at være. ØSU opfordrer kraftigt Kommissionen til at tage større hensyn til virksomhederne økonomiske mål i den kommende hvidbog.«

Begrundelse

Grønbogen tager ikke tilstrækkeligt hensyn til, at virksomhederne i vid udstrækning kan spille en social rolle i forbindelse med opfyldelsen af deres økonomiske mål.

Afstemningsresultat

For: 45, imod: 79, hverken for eller imod: 11.

Følgende indføres i begyndelsen af udtalelsen

»1.2. Virksomhedernes økonomiske mål

1.2.1. En virksomheds hovedformål er økonomisk, og hovedudgangspunktet og ansvaret er juridisk og kontraktmæssigt baseret — dvs. ikke frivilligt. Alle elementer inden for social samhørighed — beskæftigelse, Fællesskabets samhørighedspolitik, national social samhørighed, pension finansieret ved opsparing og investeringer — kan kun opnås, hvis virksomheder opnår deres økonomiske mål.

1.2.2. Rentabilitet er det primære nøgletal for virksomhedens præstationsevne. Rentabilitet gør den konkurrence-dygtig og i stand til at investere i fremtiden. En virksomheds rentabilitet testes konstant ved de udfordringer, som markedskræfterne stiller. Disse ændrer hele tiden virksomhedens markedsmiljø. En virksomhed opnår sit mål, hvis den overlever disse udfordringer og trives. Men det forudsætter, at virksomhedens økonomiske model er bæredygtig på lang sigt.

1.2.3. Forholdet mellem interessenterne er juridisk og kontraktmæssigt baseret, men kun ved at overleve og trives kan en virksomhed opretholde beskæftigelsen og beskæftigelsens kvalitet, bevare forholdet til leverandører og partnerskabsforbindelser med leverandører, dække forbrugernes efterspørgsel og stille forbrugerne tilfreds.

1.2.4. I det samfund, hvori virksomheden er beliggende, opretholder en virksomhed, der trives, beskæftigelsen, støtter medarbejderne og deres familier, som for deres vedkommende støtter lokale leverandører af varer og tjenesteydelser; en virksomhed, der trives, udgør også selv en stor kunde for lokale leverandører af varer og tjenesteydelser. En virksomhed, som trives, er en livsnerve for det samfund, hvori den har sæde, ligesom den støtter den sociale samhørighed heri.

1.2.5. En virksomhed, som trives, betaler skat af sit overskud; den opkræver afgifter af sine medarbejdere på statens vegne og bidrager sammen med sine medarbejdere til socialsikringssystemet. Den betaler og opkræver tillige momsindtægter for staten. Virksomheden er det centrale element i det nationale beskatningssystem, der igen finansierer den sociale model.

1.2.6. En del af overskuddet i en virksomhed, som trives, udbetales som udbytte til aktionærene. Aktionærene udgøres i stadig stigende grad af pensionskasser og forsikringsselskaber, som forvalter enkeltpersoners opsparing som forberedelse af pensionen. Disse ordninger beror på virksomhedernes overskud og udbyttebetalinger.

1.2.7. Overskud er et middel til at måle en virksomheds trivsel. Faldende overskud går ikke blot ud over privatpersoners langsigtede opsparing, men har også konsekvenser for beskæftigelsen, leverandører, kunder og statens indtægter. Derfor kan en virksomhed ikke sætte rentabiliteten over styr på kort sigt uden at forvente, at der igen skabes rentabilitet på mellemlang eller lang sigt.«

Begrundelse

Grønbogen bør anerkende, at civilsamfundet og den sociale samhørighed afhænger af, at virksomheder opnår deres økonomiske mål.

Afstemningsresultat

For: 47, imod: 86, hverken for eller imod: 17.

Følgende indføres i begyndelsen af udtalelsen:

»1.3. Virksomhedernes sociale ansvar

1.3.1. Virksomhedernes sociale ansvar er et koncept under fortsat udvikling. Det omfatter et forhold til de direkte interessenter, samfundet og miljøet, der også skulle falde sammen med aktionærernes interesser, navnlig hvis det understreger forretningsmodellens bæredygtighed på lang sigt.

1.3.2. De direkte interessenter er kunder, leverandører og arbejdstagere. De grundlæggende relationer til interessenterne er juridisk og kontraktmæssigt baserede. En frivillig udbygning af relationerne til interessenterne kan omfatte aftaler, som demonstrerer socialt ansvarlig adfærd. For eksempel kan kunderne tilbydes produkter fra socialt ansvarlige kilder eller underleverandører, valget af leverandør kan være baseret på socialt ansvarlige hensyn, ansættelsesvilkår kan være »positivt diskriminerende« på mange måder og omfatte øgede investeringer i menneskelige ressourcer.

1.3.3. Hvad angår udbygning af relationerne til de direkte interessenter vil virksomhederne normalt ved hjælp af forretningsmæssige argumenter søge at vise, at disse aktioner, med dertil hørende udgifter, er i aktionærernes interesse, selv om det kan have en langsigtet tidsramme og i visse tilfælde forudsætte, at aktionærerne »belæres«.

1.3.4. En mere kompleks dimension af VSA omfatter lokalsamfundet, hvori virksomheden opererer, såvel som samfundet i mere bred forstand. I den forbindelse vil de forretningsmæssige argumenter måske være mindre indlysende, og afkastet hyppigt være langsigtet.

1.3.5. Det er i forhold til samfundet i bredere forstand, at det overordnede bæredygtighedsprincip spiller ind. Der må findes en balance mellem virksomhedens bæredygtighed — dens evne til at overleve og trives — og en mere generel bæredygtig udvikling på det økonomiske, sociale og miljømæssige område. Det kan meget vel vise sig nødvendigt at udvide den retlige og reguleringsmæssige ramme for bæredygtig udvikling med henblik på at supplere VSA-initiativer. Det kan udmærket tænkes, at VSA-initiativer vil stimulere og øve indflydelse på udformningen af lovgivning og regulering på dette område.

1.3.6. VSA er pr. definition frivilligt. Ikke desto mindre eksisterer der allerede rammer. Nogle virksomheder udvikler adfærdskodekser, der definerer etisk og ansvarlig adfærd i forhold til interessenterne og samfundet. Endvidere går virksomheder sammen for at kombinere deres ressourcer. Mange af virksomhedernes aktiviteter har en filantropisk dimension.

1.3.7. På basis af ovenstående analyse kan ØSU støtte definitionen i afsnit 20 i grønbogen, hvor VSA beskrives som et »koncept, hvor virksomhederne frivilligt integrerer sociale og miljømæssige hensyn i deres forretningsaktiviteter og i deres interaktion med deres interessenter.«

Begrundelse

Udtalelsen indeholder ikke nogen definition af begrebet virksomhedernes sociale ansvar. Det er hensigtsmæssigt at modstille og sammenligne virksomhedernes sociale ansvar og virksomhedernes økonomiske mål.

Afstemningsresultat

For: 40, imod: 95, hverken for eller imod: 19.

Punkt 1.3

Før sidste punktum indføres flg.:

»Fagforeningerne har bidraget afgørende til udviklingen på dette område.«

Afstemningsresultat

For: 59, imod: 76, hverken for eller imod: 11.

Punkt 1.4

I sidste punktum læses:

»Men først og fremmest skal dialogen mellem arbejdsgivere og fagforeninger medvirke til...«

Afstemningsresultat

For: 56, imod: 83, hverken for eller imod: 13.

Punkt 1.5, femte punktum

Udtrykket »opnå profit« erstattes med »være konkurrencedygtige«.

Afstemningsresultat

For: 46, imod: 81, hverken for eller imod: 9.

Punkt 1.5

Tilføjelse til sidste punktum:

»for at genoprette de elementer i det sociale og økologiske miljø, som forsvandt i forbindelse med dens etablering (boliger, sundhedsvæsen, primær og højere uddannelse, transport osv.).«

Begrundelse

Fordi alle interesser er på samme niveau, hvad enten der er tale om aktionærer, arbejdsgivere, arbejdstagerrepræsentanter, kunder, leverandører, lokale myndigheder, samfundet osv.

Afstemningsresultat

For: 39, imod: 71, hverken for eller imod: 15.

Punkt 1.7

I sidste punktum tilføjes det fremhævede:

»At virksomheden klarer sig godt, er en nødvendig og uomgængelig forudsætning for social ansvarlighed ...« (resten uændret).

Begrundelse

Selvindlysende.

Afstemningsresultat

For: 61, imod: 82, hverken for eller imod: 10.

Punkt 1.8

Sidst i første punktum tilføjes følgende:

»... livslang uddannelse, om at udbygge adgangen til uddannelse og investere i efter- og videreuddannelse for alle kategorier af arbejdstagere.«

Afstemningsresultat

For: 66, imod: 67, hverken for eller imod: 6.

Punkt 1.9

I første punktum udgår:

»...selvdisciplin, arbejdsmoral...«

Afstemningsresultat

For: 54, imod: 66, hverken for eller imod: 15.

Punkt 1.9

Udtrykket »samfund, der er et værdifællesskab« udgår, og slutningen af første punktum får følgende ordlyd:

»Udgør grundpillerne i vort økonomiske fællesskab.«

Begrundelse

Det er umuligt at sidestille værdier som profit og frihed, investeringer og gensidig respekt, forbrug og menneskeværdig tilværelse. Nogle betragter nok disse værdier som tæt forbundne, men de kan immervæk ikke anbringes på samme trin i én pêle-mêle uden skelen til, hvordan de i øvrigt indgår i værdihierarkiet i virkelighedens sociale Europa. Det ville betyde, at vi allerede havde formået at fjerne enhver kilde til fattigdom og udstødelse fra arbejdsmarkedet, hvilket vi selvfølgelig kun ville kunne glæde os over.

»Udgør grundpillerne i vort økonomiske fællesskab« er i sig selv meget optimistisk.

Afstemningsresultat

For: 41, imod: 55, hverken for eller imod: 10.

Punkt 1.11

Tilføj til andet punktum:

»Løsningsmodeller, der har deres udspring i virksomhederne, accepteres klart bedre af lederne end udefra fastlagte rammer.«

Begrundelse

Forestillingen om, at arbejderne i virksomheden er på lige fod med ledelsen og aktionærerne er fortsat langt fra en realitet. Lovgiveren (som fastsætter loven) og forhandlingsparterne (som indgår rammeaftaler for de forskellige sektorer og brancher) er som fastsat i loven enten valgt ved almindeligt valg eller udpeget på grundlag af deres repræsentativitet. Disse demokratiske normer er grundlæggende for EU's medlemsstater i deres egenskab af retsstater. Der er intet, der tyder på, at disse normer ikke anerkendes.

Afstemningsresultat

For: 34, imod: 60, hverken for eller imod: 13.

Punkt 2.3

Efter sidste punktum tilføjes følgende:

»På den anden side opfordrer ØSU til, at man i relation til virksomhedernes sociale ansvar betænker, at når man foretager udflytning af lavteknologiske produktioner og opmuntrer til indvandring af højt kvalificerede arbejdstagere for at afhjælpe de europæiske virksomheders »mangel på arbejdskraft«, bidrager det til at svække de menneskelige ressourcer i de lande, der omtales i dette punkt.«

Begrundelse

Der er ingen grund til at opfordre staterne til at investere offentlige midler i videreuddannelse af landets højtuddannede eller i uddannelse af kommende arbejdere, hvis målet er at opfordre til kompetenceflugt. Dette punkt henhører under virksomhedernes sociale ansvarsområde.

Afstemningsresultat

For: 37, imod: 89, hverken for eller imod: 12.

Punkt 2.4

Efter sidste punktum tilføjes følgende:

»Alligevel giver virksomhedernes sociale ansvar, for så vidt angår dets frivillige side, de europæiske virksomheder, der er til stede i disse lande, mulighed for ikke at anvende børnearbejde, selv om den lokale lovgivning ikke forbyder det. Virksomhedernes sociale ansvar kan tilskynde til, at virksomheder i de pågældende lande ansætter børnenes forældre til en løn, der er højere end børnenes, men som dog stadig er væsentlig lavere end i Europa.«

Begrundelse

Dette er et godt eksempel, og man kan i dette tilfælde godt se, at der ikke er forskel på virksomhedernes sociale og samfundsmæssige ansvar, og at det frivillige aspekt af virksomhedernes sociale ansvar gør det muligt at gå et skridt videre end de nationale lovgivninger.

Afstemningsresultat

For: 48, imod: 71, hverken for eller imod: 11.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »ØSU's bidrag til de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik i 2002«

(2002/C 125/12)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29 november 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »ØSU's bidrag til de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik i 2002«.

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 25 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts følgende udtalelse enstemmigt.

1. Formålet med initiativudtalelsen

Udtalelsen skal:

- levere et bidrag til brug for Kommissionen og Rådet i forbindelse med udarbejdelsen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik i 2002;
- bidrage til den offentlige diskussion om koordineringen af og indholdet i den økonomiske politik i Fællesskabet;
- stimulere den interne diskussion i de organisationer og socioøkonomiske grupper, der er repræsenteret i ØSU.

2. De eksisterende procedurer til koordinering af den økonomiske politik og behovet for at videreudvikle og rationalisere dem

2.1. Maastricht-traktatens bestemmelser

Traktatens kapitel om den økonomiske politik (Artikel 98-104) lader i princippet ansvaret for den økonomiske politik bero hos medlemsstaterne. Dog betragtes den økonomiske politik som et spørgsmål af fælles interesse. Medlemsstaternes respektive politikker skal koordineres sådan, at de bidrager til at realisere Fællesskabets mål, som er fastlagt i artikel 2⁽¹⁾. »De overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker« er det centrale dokument i forbindelse med Fællesskabets økonomiske politik. Det drejer sig om en (ikke bindende) henstilling fra Rådet, der udarbejdes på grundlag af en henstilling fra Kommissionen og en konklusion fra Det Europæiske Råd. Rådet underretter Europa-Parlamentet om sin henstilling. Efterlevelsen af retningslinjerne overvåges ved hjælp af en multilateral procedure. I tilfælde af manglende efterlevelse kan der rettes en ny henstilling til den pågældende medlemsstat, og denne henstilling kan offentliggøres (som en sanktion). Ser man bort fra princippet om en

åben markedsøkonomi med fri konkurrence, der fremmer en effektiv ressourceallokering, rummer kapitlet ikke andre bestemmelser om den økonomiske politiks indhold end de krav, der stilles til finanspolitikken. Disse krav⁽²⁾ skal sikre, at finanspolitikken, der fortsat er medlemsstaternes ansvar, ikke saboterer pengepolitikken, der er centraliseret i ECB og sigter mod prisstabilitet. Stabilitets- og vækstpagten supplerer og forstærker disse krav i Den Økonomiske og Monetære Union.

2.2. Traktatens procedurer og bestemmelser er blevet suppleret og videreudviklet på forskellige måder:

- I Amsterdam blev traktaten udvidet med et afsnit om »Beskæftigelse«, som for så vidt angår retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken indfører den fællesskabsprocedure, der efter Maastricht-traktaten ikke længere gælder i forbindelse med de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik (forslag fra Kommissionen, som Rådet kun kan ændre enstemmigt, men vedtager med kvalificeret flertal).

- I tilknytning hertil har de såkaldte »processer« udviklet sig, nemlig:

- Luxembourg-processen vedrørende arbejdsmarkeds-politik,
- Cardiff-processen vedrørende strukturpolitik (på vare- og faktormarkederne),
- Köln-processen vedrørende den makroøkonomiske dialog mellem penge-, finans-, og lønpolitikens aktører med henblik på at forbedre det makroøkonomiske policy-mix i ØMU'en.

(1) Blandt disse mål nævnes også vækst og beskæftigelse.

(2) Ingen monetær finansiering af statsunderskud, ingen privilegeret adgang for staten til kapitalmarkederne, ingen hæftelse for andre staters eller offentlige myndigheders gæld, uforholdsmæssigt store offentlige underskud skal undgås (traktatens artikel 101-104).

- Disse processer er yderligere blevet suppleret med Det Europæiske Råds målsætninger vedrørende vækst, teknisk fremskridt og fuld beskæftigelse vedtaget på mødet i Lissabon.
- Derudover har der udviklet sig et ret uoverskueligt netværk af konsultationer, regler om ikke-obligatoriske udtalelser fra Parlamentet, ØSU og arbejdsmarkedets parter samt forsøg fra Kommissionens og Parlamentets side på at sætte gang i en offentlig diskussion om spørgsmål i tilknytning til den europæiske økonomiske politik: Samarbejde mellem økonomiske forskningsinstitutter, Brussels Economic Forum.
- På området regeringsrepræsentanter har udvalgenes rolle udviklet sig yderligere (Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, Udvalget for Økonomisk Politik samt Beskæftigelsesudvalget); i et vist omfang er denne udvikling sket på bekostning af Kommissionens rolle som repræsentant for fællesskabsinteressen; det er også indtrykket, at der har været tale om rivalisering, manglende transparens og problemer i forbindelse med sammensætningen af udvalgene.
- På rådsniveau dannedes på uformelt grundlag Eurogruppen, der beskæftiger sig med samordning af den økonomiske politik og udvikling af policy-mixet i ØMU'en, men gruppen har ikke nogen traktatfæstede beslutningsbeføjelser.

2.3. *Evaluering af traktatens bestemmelser om den generelle økonomiske politik*

2.3.1. På indeværende tidspunkt, hvor euroen er indført som kontant betalingsmiddel, hvor der indkaldes et EU-forfatningskonvent, og hvor EU's udvidelse står for døren, må man stille det spørgsmål, om proceduren til udarbejdelse af overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og til overvågelse af deres efterlevelse har svaret til forventningerne, og om den kan leve op til fremtidens udfordringer.

2.3.2. På den positive side må det noteres, at det lykkedes at skabe de stabilitetsmæssige forudsætninger for gennemførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union, og at overholdelsen af de budgetpolitiske regler i traktaten og i stabilitets- og vækstpagten medvirker til at undgå negative konsekvenser (spillovers) for de deltagende landes finanspolitik og for Den Monetære Unions fælles pengepolitik. Også overenskomstparternes løn- og indkomspolitik, der ikke er omtalt i traktaten, har rettet sig mere efter Den Monetære Unions stabilitetskrav, end mange havde ventet. Resultatet har været et samlet policy-mix i Den Monetære Union, som — til trods for den aktuelle konjunktursvækkelse, der i hovedsagen skyldes eksterne faktorer — har været gunstigere for vækst og beskæftigelse, end det havde været muligt uden Den Monetære Union.

2.3.3. Men der er også en række negative faktorer, der må fremhæves. I nogle vigtige medlemsstater har man i tider med gode konjunkturer ikke lagt tilstrækkelig vægt på budgetkonsolidering til, at man i tider med svagere konjunkturer fuldt ud kan udnytte de automatiske stabilisatorer eller føre en aktiv anticyklisk politik. Hertil kommer, at de offentlige investeringer og udgifterne til uddannelse — eller vedligeholdelse af human-kapitalen — i mange lande har lidt under budgetkonsolideringen, hvilket ikke blot for øjeblikket skader den indenlandske efterspørgsel, men også i fremtiden kan blive årsag til flaskehal-se, som hindrer væksten og gør det vanskeligt at genskabe fuld beskæftigelse. Alt i alt er det endnu ikke lykkedes Fællesskabet og Den Monetære Union at udvikle en helt stabil makroøkonomisk politik, båret af bred konsensus, som giver sig udslag i et penge-, finans- og lønpolitisk policy-mix, der så vidt muligt undgår interne og eksterne årsager til inflationær overophedning og modvirker konjunktursvækkelser, så der — jævnsides med produktionskapacitetens udvikling — kan opnås en så stabil udvikling af den samlede efterspørgsel som muligt. Kun i en sådan kontekst kan investeringerne — i en situation med høj rentabilitet i hele økonomien — udvikle sig tilstrækkeligt til, at Fællesskabets store vækst- og beskæftigelsespotentiale kan realiseres i overensstemmelse med de mål, der er udtrykt i traktatens artikel 2 og på Det Europæiske Råds møde i Lissabon.

2.4. *ØSU's ideér til forbedringer*

2.4.1. Siden Den Monetære Union blev en realitet, har EU-niveauet i højere grad end tidligere været med til at bestemme de grundlæggende parametre i den økonomiske politik og til at fastlægge det makroøkonomiske policy-mix. Også på EU-niveauet opfattes den økonomiske politik som et kollektivt anliggende. Den pragmatiske videreudvikling af Maastricht-proceduren forekommer imidlertid kompliceret og savner effektivitet og gennemsigtighed, men den kaster lys over omfanget af behovet for handling. Fællesskabets forestående udvidelse forstærker dette krav om handlen. Det konvent om EU's fremtid, der blev truffet beslutning om på topmødet i Laeken, kunne frembyde mulighed for, efter indgående drøftelse, at nå frem til en forbedring af bestemmelserne i traktaten.

2.4.2. Med henblik på Kommissionens udarbejdelse af sin henstilling til de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002 samt med sigte på forberedelsen af konventet ønsker ØSU at fremlægge følgende forslag:

- a) For at fremme gennemsigtigheden bør Kommissionen i forbindelse med de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002 sikre et systematisk overblik over alle procedurer og konsultationer i forbindelse med udarbejdelsen af disse retningslinjer og overvågningen af deres implementering. Et sådant overblik er nødvendigt af hensyn til procedurernes effektivitet og forenkling.

- b) Diskussionen af Kommissionens meddelelse af 7.2.2001 om »Styrkelse af samordningen af den økonomiske politik i euroområdet«⁽¹⁾ bør intensiveres (jf. ØSU-udtalelsen: »Koordination af den økonomiske politik som følge af ØMU'en«⁽²⁾ og den af fru Pervenche Bérés udarbejdede Europa-Parlamentsbetænkning⁽³⁾).
- c) Det bør især undersøges, hvilke forbedringer samordningen af den økonomiske politik kan tilføres gennem afledt ret med grundlag i traktatens artikel 99, stk. 5.
- d) Med henblik på det arbejde, der skal udføres på konventet, bør det også undersøges, hvilke ændringer i traktaten der forekommer hensigtsmæssige i kapitlet om den økonomiske politik. En nærmere undersøgelse af følgende punkter forekommer især relevant: Bedre formulering af fællesskabsinteressen gennem retablering af Kommissionens forslagsret i forbindelse med opstillingen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik (traktatens artikel 99, stk. 2); Europa-Parlamentets, Det Økonomiske og Sociale Udvalgs og arbejdsmarkedsparternes inddragelse i procedurerne; bedre fastlæggelse af de forskellige udvalgs rolle og sammensætning; bedre koordinering mellem udvalgene og mellem de forskellige ressortområder i Rådets regi; traktatfæstelse af Eurogruppen; fastlæggelse af nogle enkle indholdsmæssige mål for det makroøkonomiske policy-mix og for strukturpolitikkerne.

3. Den makroøkonomiske situation, udsigterne for økonomien og udfordringerne for den økonomiske politik

3.1. ØSU's rolle

ØSU bør komme med nogle impulser på områder, som det finder særlig vigtige, eller hvor det har særlig kompetence. Men det har ikke til opgave at træde i Kommissionens og Rådets sted og opstille overordnede retningslinjer for den økonomiske politik.

Hvad angår de overordnede retningslinjer for 2002 begrænser det sig til fire problemstillinger:

- vurdering af den økonomiske situation og udsigterne for økonomien,
- bidrag til justering og forbedring af det makroøkonomiske policy-mix,
- forslag til tackling af nogle vigtige strukturelle problemer:
 - udviklingen på mellemlang sigt i de private og offentlige investeringer som forudsætning for vækst og tilbagevenden til fuld beskæftigelse,

- befolkningens aldring og de dermed forbundne udfordringer for den økonomiske politik på længere sigt.

3.2. Vurdering af den økonomiske situation og udsigterne for økonomien

Fejl i prognoser er nærmest uundgåelige, men derfor kan man godt overveje:

- i) hvorledes analysekvaliteten kan forbedres,
- ii) hvordan man hurtigere kan drage konklusioner ud fra en skiftende økonomisk situation og skiftende udsigter.

3.2.1. Ad (i): Kommissionen bør sikre, at de ressourcer, den har til rådighed til analyser og prognoser, nu også er tilstrækkelige, og at der etableres en intens, gennemsigtig dialog med Den Europæiske Centralbank og med medlemsstaterne, internationale organisationer (såsom OECD og IMF) og ikke at forglemme med de økonomiske forskningsinstitutioner. De offentlige debatter om den økonomiske situation, udsigterne for økonomien og det rigtige policy-mix i ØMU bør forstærkes. Dette er også af stor betydning for de løn- og indkomstpolitiske overvejelser, overenskomstpakterne gør sig, eftersom deres beslutninger i vidt omfang er med til at bestemme policy-mixet i ØMU.

3.2.2. Ad (ii): Det forekommer ikke nødvendigt at ændre på hyppigheden af prognoserne (2 gange om året), men det ville være en fordel med kvartalsrapporter om udviklingen i den økonomiske situation. Forbedret information om den allerseneste økonomiske udvikling bør imidlertid ikke forlede til finanspolitisk »finjustering«. Finanspolitikken bør nemlig under normale omstændigheder tilrettelægges ud fra mellemfristede kriterier, men således at der er tilstrækkeligt spillerum til, at de automatiske stabilisatorer kan virke. Det strukturelle underskud bør i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpacten nedbringes, medens ændringer i det konjunkturelle underskud skal spille en konjunkturstabiliserende rolle. Med pengepolitikken kan man i højere grad finjustere den økonomiske politik efter ændringer i den samlede økonomiske situation, idet man dog skal huske på, at virkningerne af ændringer i de pengepolitiske instrumenter først slår igennem med en vis forsinkelse. I den læreproces, den makroøkonomiske politik i ØMU'en er inde i, bør man nøjere studere erfaringerne fra den succesrige makroøkonomiske styring, som frem for alt kendetegnede USA's pengepolitik i 1990'erne, og så vidt muligt drage lære heraf. Ud over disse problemer vedrørende policy-mixet i den monetære union som helhed må der naturligvis også tages hensyn til den specifikke økonomiske situation i de enkelte medlemsstater. Det er først og fremmest en opgave for de økonomisk-politiske aktører i de pågældende lande, og det stiller krav til alle økonomiske sektorer.

(1) KOM (2001) 82 endelig.

(2) EFT C 139 af 11.5.2001, s. 60.

(3) A5 — 0307/2001.

3.2.3. Den nuværende situation (januar 2002) er kendetegnet ved stagnation på grund af manglende intern efterspørgsel, let stigende ledighed og manglende tillid fra forbrugernes og erhvervslivets side. Imidlertid er der sket en mærkbar lempelse i den økonomiske politik som følge af faldende inflationsforventninger, og vigtige forhold som f.eks. den makroøkonomiske rentabilitet indadtil og den omkostningsmæssige konkurrenceevne udadtil er fortsat inde i en gunstig udvikling. Da der også uden for Fællesskabet hen imod 2003 forventes et opsving, forekommer det ØSU realistisk, at økonomien atter vil nå en vækst på 3 % i 2003, forudsat de tilstrækkelige politiske ambitioner og anstrengelser lægges for dagen. Denne vækst skal bæres af stigende intern og ekstern efterspørgsel; der skulle være tilstrækkelig ledig kapacitet.

3.3. Bidrag til justering og forbedring af det makroøkonomiske policy-mix

I den nuværende situation er det den makroøkonomiske politiks opgave at understøtte det forventede opsving og befordre en selv bærende varig vækstproces, som fører til virkeliggørelse af de beskæftigelses- og produktivitetsmål, man satte sig på topmødet i Lissabon.

ØSU kom i en udtalelse fra november 2001⁽¹⁾ ind på, hvorledes samspillet mellem de nationale regeringers finanspolitik, arbejdsmarkedsparternes lønpolitik og ECB's pengepolitik bør være i Den Monetære Union, for at man kan opnå det policy-mix, der er mest gunstigt for vækst og beskæftigelse under samtidig sikring af stabilitet. I Den Monetære Union er dette et anliggende af fællesskabsinteresse. Kommissionen bør som repræsentant for fællesskabsinteressen i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002 — under respekt for de enkelte aktørers eller aktørgrupperes autonomi — konkret angive, hvilke bidrag de enkelte aktører bør yde i et kort til mellemfristet tidsperspektiv. Generelt gælder det: Jo mere finanspolitikken og lønpolitikken tager hensyn til de kort- og mellemfristede stabilitets- og vækstbetingelser, desto mere kan pengepolitikken — under samtidig fastholdelse af stabilitetsmålet — understøtte den almindelige økonomiske politik med sigte på vækst og beskæftigelse; det råderum, der hermed er tilvejebragt, bør også udnyttes effektivt af pengepolitikken i overensstemmelse med artikel 105, tk. 1, andet punktum.

Forholdet mellem på den ene side det makroøkonomiske policy-mix i Den Monetære Union og på den anden side konjunkturopsvinget og det langfristede vækstforløb, der kræves for at virkeliggøre Lissabon-målene, er så afgjort en problemstilling, der hører hjemme i den makroøkonomiske dialog (Köln-processen). Kommissionen bør, som repræsentant for fællesskabsinteressen, bidrage til den makroøkonomiske dialog med et diskussionsoplæg om dette spørgsmål. ØSU er parat til at yde et væsentligt bidrag hertil.

3.4. ØSU's henstillinger vedrørende nogle vigtige strukturelle problemstillinger

3.4.1. Satsning på de private og offentlige investeringer på mellemlang sigt som en forudsætning for skabelse af vækst og tilbagevenden til fuld beskæftigelse

Hvis de mål for produktivets- og beskæftigelsesudviklingen, som blev opstillet på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, skal realiseres, kræver det over en længere periode (+/- 10 år) en høj BNP-vækstrate (mere end 3 %), som ligger klart over stigningstakten i produktiviteten (som for EF i gennemsnit har ligget på knap 2 %). En sådan vækstrate er kun mulig, hvis investeringskvoten for hele økonomien etapevis hæves med adskillige procentpoint (nemlig fra i øjeblikket ca. 21-22 % til omkring 25-26 % af BNP — i USA steg investeringskvoten således med omkring 4 procentpoint i løbet af 1990'erne).

De erhvervsinvesteringer, der er indeholdt heri, tilvejebringer den produktionskapacitet og de fysiske arbejdspladser, som er nødvendige for en vækst uden inflation; de omsætter det tekniske fremskridt i den økonomiske proces (produktivitet) og udgør samtidig en vigtig efterspørgselskomponent i en selv bærende vækst. Det ville være nyttigt at opstille makroøkonomiske benchmarks for disse talstørrelser i EU under ét, for Den Monetære Union og for medlemsstaterne. Endnu vigtigere ville det imidlertid være at fremlægge de vigtigste determinanter for en sådan stigning i investeringerne på området efterspørgsel og rentabilitet og i forbindelse med tilvejebringelsen af en sund ligevægt mellem opsparing og investeringer samt at pege på implikationerne heraf for udviklingen i de offentlige budgetter, lønudviklingen og betalingsbalancen og diskutere dem i den makroøkonomiske dialog med policy-mixets aktører.

De offentlige investeringer⁽²⁾, som er indeholdt i investeringskvoten for den samlede økonomi, har lidt under budgetkonsolideringsprocessen (gennemsnit for EF i 1970: 4,2 %; 1980: 3,2 %; 2001: 2,3 % af BNP). Hvis man i fremtiden skal sikre en vækst uden spændinger (specielt på infrastrukturområdet), er en vis forøgelse af den offentlige investeringskvote nødvendig (som tommelfingerregel: af samme størrelsesorden som den tilstræbte vækstrate på 3 %). Da vækstprocessen endnu en tid vil være ledsaget af budgetkonsolidering, ville det være hensigtsmæssigt, om man i de nationale flerårige stabilitetsprogrammer fastlagde referenceværdier herfor. En lignende fremgangsmåde kunne også vælges for de immaterielle investeringer på uddannelsesområdet.

(1) EFT C 48 af 21.2.2002 — »Ændrede verdensøkonomiske rammevilkår: Nye økonomisk-politiske udfordringer for Den Europæiske Union« (ECO/086), s. 4, 5 og 6.

(2) De statistiske problemer, der opstår for så vidt angår offentlige investeringer, der tager afsæt i et offentligt/privat partnerskab, bør afklares.

3.4.2. Befolkningens aldring og de dermed forbundne mere langfristede udfordringer for den økonomiske politik

De mere langfristede udfordringer, befolkningsaldringen stiller den økonomiske politik over for, bør tages behørigt i betragtning i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002. ØSU har flere gange ytret sig herom i nylige udtalelser ⁽¹⁾, hvorfor der ikke er nogen grund til i nærværende udtalelse at komme ind på enkelthederne i denne problemstilling en gang til. Desuden har Kommissionens formand, Romano Prodi ⁽²⁾, bedt ØSU udarbejde en sonderende udtalelse om reform af pensionssystemerne. Dog er der grund til at gøre opmærksom på, at en stigning i beskæftigelsesgraden — som er forudsat i Lissabon-strategien — i vidt omfang vil kompensere for den stigning i ældrekvoten, der vil ske over de næste 20 år. Dette understreger, at Lissabon-strategiens

⁽¹⁾ EFT C 48 af 21.2.2002; EFT C 36 af 8.2.2002; EFT C 14 af 16.1.2001.

⁽²⁾ Brev af 10.1.2002.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

gennemførelse er af stor betydning for ligevægten i pensionssystemerne, om end det langfristede problem i forbindelse med befolkningsaldringen over de næste 50 år ikke er løst dermed.

4. Afsluttende bemærkninger

Udarbejdelsen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002 foregår på et tidspunkt, hvor EU-forfatningskonventet træder sammen, og hvor overgangen til eurosedler og -mønter er gennemført.

Der er et misforhold mellem Den Monetære Unions succes og Fællesskabets hidtidige manglende succes med at udnytte sit vældige beskæftigelses- og vækstpotentiale, som stiller krav om en fornyet grundlæggende overvejelse af den økonomiske politiks procedurer og indhold. Også Fællesskabets forestående udvidelse gør det nærliggende at overveje de økonomisk-politiske koordineringsprocedurer. Derfor fremsætter ØSU i denne udtalelse nogle tanker om koordineringsprocedurerne og om den økonomiske politiks indhold.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Nye styreformer i EU — En hvidbog«

(KOM(2001) 428 endelig)

(2002/C 125/13)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 30 juli 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Nye styreformer i EU — En hvidbog«.

På plenarforsamlingen den 12.-13. september 2001 besluttede EØSU under henvisning til forretningsordrens artikel 11, stk. 4, og artikel 19, stk. 1, at nedsætte et underudvalg med henblik på forberedelse af udtalelsen.

Underudvalget udpegede Ursula Engelen-Kefer til ordfører og Irini Pari til medordfører og vedtog sit forslag til udtalelse den 12. marts 2002.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling den 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 75 stemmer for og 4 hverken for eller imod.

1. At forme Europas fremtid ved hjælp af forbedrede styreformer: To reformprocesser, ét mål

1.1. Den 25. juli 2001 udsendte Kommissionen som led i en bred og struktureret debat en hvidbog om nye styreformer i EU. Dermed indledte den én af de vigtige reformer, som Kommissionens formand, Romano Prodi, bebudede i begyndelsen af 2000. Hensigten med denne reform er — med afsæt i den nuværende traktat — at se EU efter i sømmene og forenkle og forbedre EU-institutionernes politikformulering og arbejdsgange med henblik på at skabe et EU, der er mere effektivt og mere forståeligt, og som er tættere på borgerne takket være større åbenhed, sammenhæng, gennemsigtighed og ansvarlighed.

1.2. For øjeblikket foregår de to reformprocesser — debatten om Den Europæiske Unions fremtid og debatten om nye styreformer — sideløbende. På Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december blev der truffet beslutning om sammensætningen og dagsordenen for det konvent, der skal forberede næste regeringskonference. Med oprettelsen af dette konvent har stats- og regeringscheferne for alvor sat skub i den videre demokratiske udvikling i Europa, idet borgerne og deres repræsentanter nu for første gang tager del i beslutningerne vedrørende den fremtidige udformning af de europæiske styreformer, på baggrund af en overordnet vilje til at skabe et mere åbent system, som inddrager borgerne. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, arbejdsmarkedets parter i Europa og Regionsudvalget har observatørstatus i konventet. Dette falder helt i tråd med EØSU's rolle som institutionel repræsentant for det organiserede civilsamfund.

1.3. EØSU hilser hvidbogen velkommen. Det opfordrer Kommissionen til at gennemføre de reformer, der i hvidbogen anses for nødvendige i forbindelse med gode styreformer, eftersom dette indebærer en mulighed for dels at vise befolk-

ningen, at der træffes hurtige foranstaltninger for at udbedre mangler i udformningen og gennemførelsen af politikker, og dels for simpelthen at inddrage befolkningen bedre i arbejdet.

1.4. Desuden er der et presserende behov for reformer i forbindelse med den kommende udvidelse, der vil blive EU's største gennem tiderne, samt for en uddybning af det europæiske samarbejde. Kostbar tid vil gå tabt, hvis Kommissionen og de andre institutioner ikke bruger tiden frem til næste regeringskonference i 2004 til at forbedre deres arbejdsstrukturer og -metoder.

1.5. I overensstemmelse med Nice-traktaten engagerer EØSU sig i egenskab af det organiserede civilsamfunds institutionelle repræsentant⁽¹⁾ aktivt i spørgsmålet om styreformer i EU. Dette sker dels for at skabe ny synergi mellem EU's institutioner, dels for at udvikle EØSU's egen rolle som uomgængeligt mellemlid mellem EU's institutioner og det organiserede civilsamfund. I den sammenhæng påpeger EØSU vigtigheden af samarbejdsprotokollen med Kommissionen af 24. september 2001, eftersom den udgør en rettesnor for samarbejdet og afspejler en vilje til at forbedre styreformerne i EU.

1.6. Inden for de seneste tre år har EØSU arrangeret

⁽¹⁾ Nice-traktatens artikel 257: »Udvalget skal bestå af repræsentanter for de forskellige økonomiske og sociale grupper i det organiserede civilsamfund, herunder navnlig for producenter, landbrugere, fragtførere, arbejdstagere, handlende og håndværkere, liberale erhverv, forbrugere og almindelige samfundsinteresser«.

debatter ⁽¹⁾ og afgivet en række udtalelser ⁽²⁾, hvor der i højere grad end tidligere fokuseres på, hvordan det organiserede civilsamfund kan inddrages på en effektiv måde. I tidligere udtalelser har EØSU fremsat en række konkrete forslag på området. Det er beklageligt, at der ikke tages hensyn til disse forslag i hvidbogen.

1.7. I nærværende udtalelse fokuseres der overvejende på de spørgsmål, der i særlig grad optager EØSU, og hvor EØSU har mest at tilføre processen. Dette gælder frem for alt tre aspekter: Baggrunden for ønsket om og principperne for bedre styreformer, forslagene vedrørende bedre inddragelse af civilsamfundet og bedre regulering samt EØSU's rolle.

2. Hvorfor reformere styreformerne i EU?

2.1. EU har gjort enorme fremskridt, og alligevel oplever mange europæere en kløft mellem borgerne og EU's arbejde af netop de årsager, der nævnes i hvidbogen: urigtige opfattelser, dårlig kommunikation, utilstrækkeligt engagement og manglende viden.

2.2. Brister i EU's politiske målsætninger og foranstaltninger bærer også en del af skylden for befolkningens skepsis. EU bør afholde sig fra at skabe for store, urealistiske forventninger, fordi det skaber mistillid og undergraver troværdigheden. En europæisk identitet vil ikke spire frem, medmindre borgernes

(1) Bl.a. følgende:

- Socialøkonomien i det indre marked, den 12 oktober 1999,
- Den første konference om det organiserede civilsamfund i EU, den 15.-16. oktober 1999,
- Valg af vores fremtid: Udformningen af EU's 6. miljøhandlingsprogram — Civilsamfundets synspunkter, den 7. marts 2001,
- Euroen: Ved vi, hvad der vil ske?, den 14. maj 2001,
- Udformning af strategien for et bæredygtigt EU — synspunkter fra civilsamfundet og myndighederne, den 26.-27. april 2001,
- Det europæiske civilsamfunds rolle i de europæiske beslutningsstrukturer, den 8.-9. november 2001.

(2) Se f.eks.:

- Det organiserede civilsamfunds opgaver og bidrag i det europæiske samarbejde, EFT C 329 af 17.11.1999,
- Regeringskonferencen 2000 — Det Økonomiske og Sociale Udvalgs rolle, EFT C 117 af 26.4.2000,
- Kommissionen og de ikke-statslige organisationer: styrkelse af partnerskabet, EFT C 268 af 19.9.2000,
- De strategiske mål 2000-2005, EFT C 14 af 16.1.2001,
- Det organiserede civilsamfund og nye styreformer i EU — EØSU's bidrag til udarbejdelse af hvidbogen, EFT C 193 af 10.7.2001.

fælles værdier omsættes i virkningsfulde EU-politikker, der på en håndgribelig måde kommer alle til gode. Euroen er en god illustration heraf. Det er interessant at se, hvor entusiastisk borgerne tog imod den nye valuta og aktivt bidrog til at gøre indførelse af den til en succes.

2.3. Europas borgere ønsker et Europa, der er sikkert og stabilt og har en social profil og en sund økonomi, der respekterer miljøet og fremmer sunde livsbetingelser og arbejdsvilkår, og som garanterer, at basale varer og tjenesteydelser er til rådighed for alle borgere til en rimelig pris. Disse meget brede målsætninger, som også omfatter respekt for kulturen i de enkelte medlemsstater, bør anerkendes som fælles værdier, indkredses — og om nødvendigt udvides — og ellers søges opfyldt. Først da vil Europas borgere kunne se fordelene ved en fælleseuropæisk identitet og støtte den. EØSU vil — navnlig i lyset af udvidelsen og globaliseringen — øge indsatsen for at gøre borgerne mere bevidste om, at Den Europæiske Union også er et værdifællesskab.

2.4. I øvrigt fremmer det sprog, der bruges i EU, ikke forståelsen for EU's arbejde. EØSU foreslår, at Kommissionens publikationer og EU's lovgivning skrives i et mere forståeligt sprog.

3. Principper for gode styreformer i Den Europæiske Union

3.1. EØSU støtter fuldt ud de fem principper for gode styreformer, som Kommissionen foreslår — åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet, sammenhæng — såvel som den analyse, der lægges til grund. Det er vigtigt, at principperne implementeres på en effektiv og ansvarlig måde. EØSU vil dog understrege, at hvidbogens definition er ufuldstændig. Ansvarlighedsproblematikken er ikke løst med fastlæggelsen af roller og ansvarsområder, idet det også må klarlægges, over for hvem og på hvilken måde en person eller et organ er ansvarligt.

3.2. Ud over de fem nævnte principper vil EØSU pege på subsidiaritet som det tilgrundliggende og vigtigste princip for gode styreformer. EØSU gentager, at subsidiaritet ikke kun er et forvaltningsteknisk princip for uddelegering af beføjelser, men udtryk for en bestemt opfattelse af individet, dets frihed og dets pligter og af det samfund, individet lever i. Samfundet ville fungere bedre, hvis borgerne oplevede, at de beslutninger, der vedrører dem, blev truffet på det mest hensigtsmæssige niveau. Hvilket niveau dét er, afhænger ikke kun af geografiske kriterier (europæisk, nationalt, regionalt eller lokalt), men

også af funktionelle, ekspertisemæssige kriterier (offentlige myndigheder, det økonomiske fællesskab, arbejdsmarkedets parter og øvrige organisationer i civilsamfundet). Når det besluttes, hvem der skal deltage i beslutningsprocessen, skal den »funktionelle (horisontale) subsidiaritet« afvejes i forhold til den »geografiske (vertikale) subsidiaritet«, idet de begge, men på hver sin måde, sikrer større lydhørhed over for det, der optager befolkningen, samt større effektivitet. De to subsidiaritetsniveauer skal gå hånd i hånd og supplere hinanden. EØSU udgør et knudepunkt mellem geografisk og funktionel subsidiaritet og har hermed et vigtigt bidrag at yde til bedre styreformer i EU.

4. Forslag til ændringer

4.1. Gennemsigtighed og formidling

4.1.1. EØSU ser med tilfredshed på hvidbogens forslag om, at der skal træffes foranstaltninger for at gøre de europæiske institutioners arbejdsmetoder mere gennemsigtige og mere tilgængelige. Jo mere åben politikformuleringen på EU-niveau er, desto lettere vil det være for offentligheden og de politiske aktører i medlemsstaterne at hjælpe til med at udforme og realisere EU's målsætninger og foranstaltninger og anskue dem i deres helhed og dermed få et rimeligt billede af de overordnede sammenhænge. EØSU ser naturligvis positivt på enhver foranstaltning fra Kommissionens eller andre EU-institutioners side, hvis sigte er at gøre alle faser i politikformuleringen og -gennemførelsen klar og begribelig.

4.1.2. EØSU understreger, at både Kommissionen og Europa-Parlamentet i vidt omfang har taget dette princip til sig. Begge institutioner har vist deres vilje til at gå ind i et gennemsigtigt og konstruktivt samarbejde. Mangelen på gennemsigtighed i Rådets arbejde er dog en kilde til bekymring.

4.1.3. EØSU for sin del har truffet foranstaltninger med henblik på at gøre procedurerne mere gennemsigtige og vil yderligere udbygge sit formidlingsarbejde ikke blot på europæisk niveau, men også i medlemsstaterne og ansøgerlandene. Dette skal ske i samarbejde med Kommissionen, jf. samarbejdsprotokollen.

4.1.4. Præcise oplysninger, åbenhed og god formidling af EU's politik er ikke kun en opgave, der henhører under de europæiske institutioner. Politikerne og civilsamfundets aktører i medlemsstaterne bør også inddrages. Derfor støtter

EØSU kraftigt hvidbogens henstilling til medlemsstaterne om at gøre en indsats for at fremme udveksling af oplysninger og synspunkter mellem EU og de nationale, regionale og lokale myndigheder og civilsamfundets organisationer. EØSU's medlemmer kan også bidrage til at fremme forståelsen på forskellige niveauer i deres respektive lande for de EU-spørgsmål, de beskæftiger sig med.

4.1.5. Dette kræver anvendelse af alle moderne informationsmidler og udvikling af kommunikationskanaler i en interaktiv dialog med civilsamfundet og dets organisationer. Hvad angår kommunikationsmidler skal man være opmærksom på, at anvendelsen af ny informationsteknologi varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Hvidbogen indeholder en række forslag på dette område, som har EØSU's fulde støtte, og som bør implementeres så hurtigt som muligt.

4.1.6. I forbindelse med oplysning til borgerne understreger EØSU vigtigheden af uddannelse, hvilket ikke omtales i hvidbogen. Såvel formelle (skoler, universiteter og centre for erhvervsuddannelse) som ikke-formelle (civilsamfundets organisationer, arbejdspladser eller fagforeninger) uddannelsesinstanser har en særlig vigtig rolle at spille i denne forbindelse. Participative uddannelsesmetoder og uformelle læringsorganisationer har vist deres styrke. Der er behov for at undervise alle borgere, både børn og voksne, i de grundlæggende, elementære fakta om EU — hvorfor EU er opstået, hvilke medlemsstater der er, hvordan beslutningerne træffes, hvilke spørgsmål der henhører eller ikke henhører under EU, og hvordan medlemsstaterne tager del i beslutningstagningen. Dette vil fremme de europæiske borgeres forståelse af — men også deres evne til at bedømme — den information, de modtager.

4.2. Inddragelse af civilsamfundet

4.2.1. At få inddraget græsrodderne på alle stadier af den politiske beslutningsproces er et af hvidbogens vigtigste punkter. Ifølge hvidbogen bør indflydelse udøves gennem civilsamfundets organisationer, der opererer inden for rammerne af »strukturerede høringsprocedurer«. EØSU er en stærk tilhænger af denne plan.

4.2.2. I hvidbogen opregnes en række organisationer, som har en »særlig status« i civilsamfundet. Hvidbogen understreger den vigtige rolle, som ngo'er har på verdensplan med hensyn til udviklingspolitik, men undlader at nævne organisationer, der er aktive inden for områder som miljøbeskyttelse, social

beskyttelse og forbrugerbeskyttelse samt menneskerettigheder og kultur i bred forstand. I EØSU's øjne afspejler denne tilsyneladende tilfældige og ufuldstændige liste over et fåtal af civilsamfundets organisationer ikke virkeligheden. Det er derfor af så meget desto større betydning snarest at få defineret »civil dialog« samt de kvalitative og kvantitative kriterier for repræsentativitet og at sondre klart mellem »civil dialog« og »social dialog«. EØSU har med skuffelse noteret, at hvidbogen ikke har taget udvalgets tidligere fremsatte forslag herom i betragtning.

4.2.3. Hvad angår repræsentativitetskriterier til udvælgelse af organisationer, der kan deltage i den civile dialog, bør disse lægges fast ud fra hensynet til gennemsigtighed og en demokratisk udvælgelsesprocedure. Hvad hvidbogen angår har Kommissionen besluttet ikke at foreslå de kriterier, som EØSU lagde frem i sin udtalelse af 25. april 2001.

4.2.4. I denne udtalelse peger EØSU på otte kriterier. Hertil vil EØSU nu gerne tilføje yderligere et kriterium om gennemsigtighed. For at kunne udvælges skal en europæisk organisation:

- være et permanent etableret organ inden for EU's territorium;
- tillade direkte adgang til sine medlemmers ekspertise og hermed til hurtig og konstruktiv høring;
- repræsentere generelle interesser, der stemmer med det europæiske samfunds (EU's);
- omfatte organer, der i medlemsstaterne er anerkendt som repræsentative for særlige interesser;
- have medlemsorganisationer i hovedparten af EU's medlemsstater;
- være ansvarlig i forhold til sine medlemmer;
- have mandat til at repræsentere og handle på medlemmernes vegne på EU-plan;
- være uafhængig og ikke underlagt udefrakommende organers instruktion;
- være gennemsigtig, især i finansielle henseende, samt i sine beslutningsstrukturer.

4.2.5. EØSU foreslår endnu en gang, at man drøfter disse kriterier med institutionerne og civilsamfundets organisationer som grundlag for et fremtidigt samarbejde.

4.2.6. EØSU finder det af stor betydning, at arbejdsmarkedets parter særlige rolle inden for rammerne af det organiserede civilsamfund fremstår krystallklart. EØSU bifalder derfor hvidbogens udtrykkelige henvisning til arbejdsmarkedets parter særlige rolle og indflydelse. Arbejdsmarkedets parter opgave inden for rammerne af den sociale dialog er et fremragende eksempel på en effektiv gennemførelse af EU's styringsprincipper. EU's sociale dialog er en mekanisme med nærmest lovgivningsmæssig kompetence i henhold til traktatens artikel 137 og 138. Den er klart defineret, hvad angår deltagere, kompetence, og procedurer, og har hvad der grænser

til en forfatningsmæssig status⁽¹⁾. Den udmærker sig ved de særlige beføjelser og ansvarsopgaver, som er tillagt dens aktører, der selvstændigt løser deres opgaver. Derfor kan deres rolle og ansvar ikke overføres til andre politikområder eller aktører. Dette er årsagen til EØSU's gentagne påmindelse⁽²⁾ om, at det er altafgørende at sondre klart imellem »social dialog« og »civil dialog«.

4.2.7. I denne forbindelse finder EØSU det af principiel betydning at fastslå, at EØSU ikke er et forum for social dialog. Det er på ingen måde dets opgave at være et alternativ til arbejdsmarkedets parter. EØSU's legitimitet som institutionaliseret repræsentant for det organiserede civilsamfund ligger i, at alle dets medlemmer i kraft af deres ekspertise er blevet pålagt af deres respektive organisationer i medlemsstaterne at deltage konstruktivt i opinionsdannelsen i EU generelt. Merværdien af EØSU ligger i, at meningsdannelsen inden for dets egne fire vægge omfatter alle aktører i civilsamfundet, herunder organisationer, som ikke falder ind under betegnelsen arbejdsmarkedets parter.

4.2.8. Imidlertid er EØSU i kraft af sin sammensætning og repræsentative rolle, som det er blevet tillagt i Nice-traktaten, i høj grad forudbestemt til at være en nøglefigur i defineringen og struktureringen af den civile dialog. EØSU har i adskillige år gjort sig til fortaler for en offentlig, demokratisk dialog på EU-plan mellem repræsentanterne for det organiserede civilsamfund og har — som et indledende bidrag til denne debat — beskrevet den civile dialog⁽³⁾ væsentligste kendetegn. Det finder, at etableringen af en sådan civil dialog er et vigtigt instrument i forbindelse med anvendelse af de styrende principper (åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet, sammenhæng). Hertil kommer, at en civil dialog, der som et princip skaber en offentlig europæisk scene, må forventes at yde et vigtigt bidrag til en forøgelse af gennemsigtigheden og et offentligt debatforum i EU, hvilket er uomgængeligt i relation til en europæisk identitet.

⁽¹⁾ EF-traktaten, art. 137 og 138.

⁽²⁾ Se f.eks.:

- Det organiserede civilsamfunds opgaver og bidrag i det europæiske samarbejde, EFT C 329 af 17.11.1999,
- Regeringskonferencen 2000 — Det Økonomiske og Sociale Udvalgs rolle, EFT C 117 af 26.4.2000,
- Kommissionen og de ikke-statslige organisationer: styrkelse af partnerskabet, EFT C 268 af 19.9.2000,
- De strategiske mål 2000-2005, EFT C 14 af 16.1.2001,
- Det organiserede civilsamfund og nye styreformere i EU — EØSU's bidrag til udarbejdelse af hvidbogen, EFT C 193 af 10.7.2001.

⁽³⁾ Citat fra EØSU's udtalelse EFT C 268 af 19.9.2000, pkt. 5.13.

4.2.9. EØSU ønsker ligeledes at påpege, at hvidbogen lægger til grund, at EU's civilsamfund er homogent til trods for, at dette ikke er rigtigt, ikke engang inden for de forskellige medlemsstater. Billedet bliver endnu mere kompliceret med udvidelsen. Det er derfor afgørende, at medlemsstaterne i forbindelse med udnævnelsen af medlemmer til EØSU sikrer, at deres særlige interesser og samfundsmodel er passende repræsenteret, så der opnås et organ med et repræsentativt og afbalanceret udsnit af de økonomiske og sociale komponenter i EU's organiserede civilsamfund.

4.2.10. EØSU støtter Kommissionens forslag om at oprette en database med detaljerede oplysninger om organisationer i civilsamfundet for at øge åbenheden og strukturere disses organisationers dialog med institutionerne.

4.2.11. Selv om civilsamfundet vil få mere at skulle have sagt i fremtiden med hensyn til at øve indflydelse på EU's politikker, er det klart, at ansvaret for lovgivningen forbliver hos de officielle institutioner, inden for rammerne af det repræsentative demokrati. De lovgivende og regeludstedende myndigheder må have det endelige ansvar for at forene generelle interesse med de særinteresser, som forskellige civile samfundsorganisationer måtte have, og for at sikre at denne balance bevares.

4.2.12. I forbindelse med det øgede antal høringsmåder og -fora, er der behov for klare regler og principper for at sikre behørig koordination og for at øge sammenhængen i EU's høringspolitik. Dette vil blive af endnu større betydning i forbindelse med den fremtidige udvidelse. I den sammenhæng er det EØSU magtpåliggende, for gennemsigtighedens, effektivitetens og ansvarlighedens skyld, at Kommissionen holder sit løfte om at offentliggøre listen over de 700 ad hoc-høringsorganer, og udvalget støtter helhjertet Kommissionens hensigt om at rationalisere det eksisterende høringssystem, der hviler på ovennævnte organer.

4.2.13. EØSU bifalder desuden Kommissionens forslag om at vedtage et adfærdskodeks med minimumsstandarder for høring. Princippet om gennemsigtighed burde udstrækkes til høringprocessen: resultatet af høringerne burde offentliggøres. EØSU støtter tillige Kommissionens hensigt om at lade ekspertrådgivning være tilgængelige for offentligheden.

4.2.14. Når høring sker online, bliver problemet med hensyn til repræsentativitet og den vægt, udtalelserne bør få i beslutningsprocessen, yderligere sat på spidsen. EØSU er af den opfattelse, at kriterierne for, hvornår en organisation kan betragtes som repræsentativ, bør anvendes ligeligt, og at kravet om gennemsigtighed skal respekteres.

4.3. *Bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater*

4.3.1. EØSU støtter hvidbogens forslag om at forenkle og fremskynde lovgivningsprocessen i EU, eftersom EU's lovgivning bliver stadig mere kompleks og somme tider har en tendens til at øge den eksisterende lovgivning i medlemsstaterne i stedet for at forenkle og harmonisere den.

4.3.2. På den anden side har hvidbogen overset modsætningen mellem større inddragelse af aktører — herunder civilsamfundet — på alle niveauer og behovet for hurtigere og mere effektiv politikplanlægning. Mere demokrati kræver mere tid. Hurtigere lovgivning kan indebære risici. Der bør sikres en balance mellem tilstrækkelig høring og lovgivningens effektivitet.

4.3.3. EØSU er skuffet over, at hvidbogen ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til de udtalelser, som EØSU har afgivet i flere trin siden oktober 2000 vedrørende forenkling af lovgivningen for det indre marked⁽¹⁾. På Kommissionens anmodning har EØSU også udarbejdet en sonderende udtalelse⁽²⁾ om regelforenkling som bidrag til forberedelsen af den handlingsplan for bedre regulering, som Kommissionen bebuder i hvidbogen. EØSU støtter et velstruktureret program for forenkling med klare overordnede mål, konkret tidsramme og overvågnings- og kontrolmekanismer. Dette program bør bygge på en adfærdskodeks for EU-institutioner. Indtil nu har kun Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtaget en sådan adfærdskodeks om forenkling.

4.3.4. Når det gælder måder til forbedring af lovgivning og kombination af forskellige politikinstrumenter mener EØSU, at nødvendigheden af EU-lovgivning bør vurderes fra sag til sag på grundlag af principperne om proportionalitet og subsidiaritet. Lovgivning bør kun anvendes, hvis der ikke findes et bedre alternativ. De vigtigste aktører, der er berørt af foranstaltningen, bør høres, når man vurderer, hvilken model der er mest hensigtsmæssig.

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse om Regelforenkling i det indre marked (initiativudtalelse), Bruxelles, den 19. oktober 2000 (EFT C 14 af 16.1.2001) og EØSU's udtalelse om Forenkling (tillægsudtalelse) — Markedsobservatoriet, Bruxelles den 29. november 2001 (EFT C 48 af 21.2.2002).

⁽²⁾ EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer« (KOM(2001) 726 endelig), CES 364/2002 af 21. marts 2002.

4.3.5. En systematisk og uafhængig konsekvens- og cost-benefit-analyse er nødvendig inden fremsættelse af lovforslag. Kommissionen har foretaget konsekvensanalyser i de sidste 15 år, men disse har fortsat begrænset virkning, eftersom der ikke er nogen garanti for, at der er tale om uvildige undersøgelser, de indeholder ikke forslag til alternativer til vedtagelse af retsakter, og de forbliver ofte interne, selv om de bør offentliggøres rutinemæssigt sammen med relevante udkast til lovgivning.

4.3.6. Foruden den analyse, der skal foretages inden ethvert nyt lovgivningstiltag og i forbindelse med ændring af eksisterende lovgivning, bør der foretages en konsekvensanalyse af den endelige retsakt med ændringer. Det endelige resultat, som lovgiverne vedtager, er ofte meget forskelligt fra Kommissionens oprindelige forslag, og det fører ofte til kompliceret og alt for usmidig og omkostningskrævende lovgivning.

4.3.7. EØSU bifalder forslagene i hvidbogen vedrørende øget brug af andre reguleringsinstrumenter end lovgivning. Hvidbogen fokuserer imidlertid hovedsagelig på samregulering som en af de vigtigste metoder i den fremtidige lovgivning. EØSU slår til lyd for, at alle alternativer til lovgivningsforanstaltninger ligestilles i evalueringen og afvejes ud fra objektive kriterier på fordele og ulemper. En bestemt model bør ikke vægtes tungere, medmindre den er den mest passende respons på det pågældende politikspørgsmål i lyset af eksisterende ekspertise og sagkundskab og set ud fra de repræsenterede aktørers interesser.

4.3.8. EØSU betoner nytten af instrumenter som selvregulering eller frivillige aftaler, der har vist sig at være effektive mekanismer for evaluering, beslutninger og gennemførelse. Selvregulering bør imidlertid aldrig krænke hverken de grundlæggende rettigheder eller de basale principper, som EU bygger på.

4.3.9. EØSU hilser en større brug af den åbne koordinationsmetode velkommen. Denne metode må dog ikke forveksles med lovgivningsproceduren, og det bør gøres klart, at den anvendes på områder, hvor det primære ansvar ligger hos medlemsstaterne. Medlemsstaterne vil skulle støtte sig til fælles politikker, der gennemføres via nationale handlingsplaner, »peer reviews«, udveksling af eksempler på god praksis, benchmarking osv. Denne metode anvendes allerede i forbindelse med social udstødelse, beskæftigelse, indvandring og asylpolitik samt social sikring. Selv om denne metode fuldt ud respekterer subsidiaritetsprincippet, indebærer den en ny balance mellem lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger. EØSU advarer imidlertid mod, at der går inflation i brugen af den, og påpeger, at metoden rummer en fare for overlappende procedurer og overflødig bureaukrati.

4.3.10. EØSU bemærker også, at det bør afgøres fra sag til sag, om den åbne koordinationsmetode skal anvendes, og instrumenterne — fælles retningslinjer, nationale handlingsplaner, udveksling af eksempler på god praksis — vil variere afhængig af de specifikke detaljer i det behandlede spørgsmål og de opstillede mål. EØSU mener imidlertid, at det er vigtigt for en effektiv brug af redskabet, at der foretages en offentlig og systematisk evaluering af de fremskridt, der bliver gjort i medlemsstaterne.

4.3.11. Også EØSU må tilpasse sine arbejdsmetoder til denne nye institutionelle udvikling og spille en mere vigtig rolle i den. Indsatsen i forhold til Ministerrådet og Det Europæiske Råd bør opprioriteres. EØSU bør have flere muligheder for at blive hørt om dokumenter, der fremlægges på Det Europæiske Råd, og bør indbydes til uofficielle rådsmøder inden for rammerne af dets kompetence.

4.3.12. EØSU ønsker et vist mådehold i udbredelsen af uafhængige regulerende organer i EU. Inden der oprettes et nyt organ, bør man fremlægge klare beviser for, at det vil tilføre en klar merværdi og ikke øge bureaukratiet og medføre unødige meromkostninger. Disse organer bør ikke indebære et ekstra niveau i de eksisterende administrative strukturer, men bør integreres i ekspertnetværk og derved udnytte synergiene mellem regionale, nationale og europæiske organer. Endvidere bør opbygningen af disse organer og deres aktiviteter overvåges omhyggeligt, eftersom der er en fare for, at de udformer vigtige politikker uden at være underkastet demokratisk kontrol og derfor ikke afhjælper det »demokratiske underskud«.

5. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs rolle, når det gælder om i højere grad at inddrage borgerne

5.1. Alle institutioner spiller en rolle, når det gælder om at sikre, at EU's borgere virkelig inddrages i den europæiske integrationsproces. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg er, som det står anført i Nice-traktaten, det formelle rådgivende organ bestående af repræsentanter for civilsamfundets forskellige økonomiske og sociale grupper. Det spiller en central rolle for udformningen af Fællesskabets lovgivning og udgør et væsentligt bindeled mellem Europa og det organiserede civilsamfund i medlemsstaterne ved at være et permanent og struktureret forum for dialog og rådgivning.

5.2. EØSU ønsker at understrege tre karakteristiske elementer, der bibringer reel merværdi til forbedringen af styreformerne i Europa:

- For det første er EØSU vant til at følge en arbejdsproces, der fremmer konsensus, og hvis mål det er at finde en fællesnævner for de interesser, som de forskellige organisationer i civilsamfundet, der er repræsenteret i EØSU, har, selv om disse undertiden er modstridende i begyndelsen. Det er et faktum, at alle organisationer, der er inddraget i høringsprocessen, har en tendens til at referere til deres egne særinteresser, som var de generelle interesser. EØSU's udtalelser, der udarbejdes ved bottom-up-metoden, afspejler en syntese af synspunkter og en konsensus, der kan hjælpe Kommissionen, Parlamentet og Rådet i deres arbejde med at sikre, at der tages hensyn til den almeninteressen under udarbejdelsen og vedtagelsen af EU's retsakter.
- For det andet er den omstændighed, at medlemsstaterne udvælger EØSU's medlemmer ud fra deres erfaring og viden på et stort antal relevante områder, en garanti for, at medlemmerne ikke blot har en tilstrækkelig ekspertise, men også en solid viden om, hvad der foregår i deres lande. Dette betyder, at de er i stand til at fremsætte velfunderede, praktiske og afbalancerede udtalelser og at bedømme, om fællesskabsforanstaltningerne kan accepteres i deres lande.
- For det tredje er medlemmerne af EØSU i stand til at fremme forståelsen for disse foranstaltninger i deres lande og i en interaktiv dialog forklare medlemmerne af de organisationer, de repræsenterer, hvor relevant EU er for deres dagligdag, hvilket vil lette den nødvendige accept.

5.3. EØSU er det forum, der giver den civile dialog et officielt grundlag. EØSU er villig til i samarbejde med Kommissionen ⁽¹⁾ at udvikle sin rolle som et forum for dialog og høring for på en effektiv måde at inddrage grupper i det organiserede civilsamfund, der endnu ikke repræsenteres i EØSU, i dets arbejde. EØSU iværksætter allerede sådanne aktiviteter ved at tilrettelægge offentlige arrangementer og høringer, som nævnt i den tidligere udtalelse.

5.4. EØSU vil som et praktisk bidrag til styreformerne i EU søge at skabe bedre synergi mellem EU-institutionerne. Det vil:

- gøre en større indsats for at iværksætte de arrangementer, der blev besluttet i den med Kommissionen indgåede samarbejdsprotokol;
- bestræbe sig på at skabe lignende mekanismer for at etablere et tættere samarbejde med Rådet, i overensstemmelse med det ønske, den spanske statssekretær for Europa-spørgsmål udtrykte i sit indlæg på EØSU's plenarforsamling den 17. januar 2002;

(1) Som anført i protokollen.

- aktivt udvikle sine forbindelser med Parlamentet i overensstemmelse med handlingsplanen for forbindelserne mellem EØSU og Parlamentet, som EØSU's præsidium vedtog i oktober 2001 ⁽²⁾, samt Europa-Parlamentets beslutning om nye styreformer i EU af 29. november 2001 ⁽³⁾.

6. Resumé

6.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg hilser hvidbogen om »Nye styreformer i EU« velkommen. Det opfordrer Kommissionen til, når tiden er inde, at gennemføre de reformer til fordel for gode styreformer, som er en forudsætning for styrkelsen af de europæiske borgeres tillid til det europæiske projekt og for den kommende udvidelse og uddybningen af det europæiske samarbejde.

6.2. Som det organiserede civilsamfunds institutionelle repræsentant engagerer EØSU sig aktivt i spørgsmålet om styreformer i EU. Inden for de seneste tre år har EØSU arrangeret debatter og afgivet adskillige udtalelser indeholdende en række konkrete forslag på området. Desværre har Kommissionen for hovedpartens vedkommende undladt at tage hensyn til disse forslag i sin hvidbog.

6.3. EØSU støtter fuldt ud de fem principper for gode styreformer, som Kommissionen foreslår. Ud over disse principper vil EØSU fremhæve subsidiariteten — både den funktionelle (horizontale) og den geografiske (vertikale) — som det tilgrundliggende og vigtigste princip for gode styreformer. EØSU udgør et berøringspunkt mellem geografisk og funktionel subsidiaritet og har hermed et vigtigt bidrag at yde til bedre styreformer i EU.

6.4. EØSU understreger behovet for at gøre EU-institutionernes — og navnlig Rådets — arbejdsmetoder mere gennemsigtige. Institutionerne bør sammen med aktører inden for det politiske liv og civilsamfundet i medlemsstaterne tilbyde mere præcise og fyldestgørende oplysninger om EU's politik. EØSU har en rolle at spille i denne forbindelse. Skal det ske på en effektiv måde, kræves der anvendelse af moderne kommunikationskanaler og interaktiv dialog.

⁽²⁾ DI 149/2001.

⁽³⁾ Ifølge pkt. 12 i beslutningen foreslår Europa-Parlamentet i forlængelse af impulser fra Kommissionen og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, at der indgås en interinstitutionel aftale om demokratisk høring, der forpligter alle tre institutioner på fælles høringsstandarder og -metoder på EU-niveau.

6.5. EØSU understreger vigtigheden af, at Europas borgere undervises grundigt i EU's grundlæggende aspekter via formelle og ikke-formelle uddannelsesinstanser.

6.6. EØSU støtter kraftigt Kommissionens plan om at inddrage civilsamfundets organisationer i alle politikformulerings faser via »strukturerede høringsprocedurer« og ser med tilfredshed på forslaget om at vedtage et adfærdskodeks for høring. Der er dog et presserende behov for klart at skelne mellem »civil dialog« og »social dialog« og opstille kriterier for repræsentativitet i forbindelse med udvælgelse af de organisationer i civilsamfundet, som skal deltage i den civile dialog. I denne forbindelse gentager EØSU sit forslag om opstilling af kriterier for en repræsentativ organisation.

6.7. For at forbedre reguleringen støtter EØSU forslaget i hvidbogen om at forenkle EU's lovgivning. Hvidbogen indeholder dog ikke konkrete forslag på området, og der tages ikke hensyn til EØSU's forskellige udtalelser om forenkling af lovgivningen på det indre marked. Ud over forenkling efterlyser EØSU en systematisk og uafhængig mekanisme for konsekvensanalyse og en objektiv vurdering af alternative former for

lovgivning. EØSU ser positivt på en mere udbredt anvendelse af den åbne koordinationsmetode på de områder, hvor hovedansvaret ligger hos medlemsstaterne. EØSU vil tilpasse sine arbejdsmetoder efter denne nye institutionelle udvikling og påtage sig en vigtig rolle.

6.8. Hvad angår EØSU's særlige bidrag til styreformerne i EU vil EØSU pege på følgende: a) EØSU tilbyder EU-institutionerne en konsensusbaseret stillingtagen baseret på opfattelserne i det europæiske samfund som støtte i deres beslutningstagning, b) medlemmerne af EØSU, der er udpeget af medlemsstaterne, repræsenterer en kilde af ekspertise på deres respektive område og et tilbunds gående kendskab til forholdene i deres eget land, og c) EØSU's medlemmer fremmer forståelsen for EU's politik inden for rammerne af en interaktiv tovejsdialog på såvel europæisk som nationalt niveau.

6.9. EØSU er villig til i samarbejde med Kommissionen at udvikle sin rolle som forum for dialog og høring. EØSU vil lægge sig i selen for at realisere elementerne i samarbejdsprotokollen med Kommissionen og bestræbe sig på at skabe lignende mekanismer for et tættere samarbejde med Rådet og Europa-Parlamentet.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer og sporbarhed af fødevarer og foder fremstillet af genetisk modificerede organismer og om ændring af direktiv 2001/18/EF«

(KOM(2001) 182 endelig udg. — 2001/0180 (COD))

(2002/C 125/14)

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

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede José María Espuny Moyano til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. marts 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling den 20.-21. marts 2002, mødet den 21. marts, følgende udtalelse med 81 stemmer for, 10 imod og 21 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Kommissionen fremsætter forslag om en ramme for regulering af sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer (GMO'er) og af fødevarer og foder fremstillet af GMO'er. Formålet er at gøre det lettere at trække produkter tilbage, hvis der opstår uforudsete negative virkninger for menneskers eller dyrs sundhed, foretage målrettet overvågning af potentielle virkninger for miljøet og sikre en nøjagtig og fuldstændig mærkning, så virksomheder og forbrugere får reel valgfrihed, og myndighederne kan kontrollere og verificere mærkningsanprisningerne.

1.2. Forslaget til forordning finder anvendelse på alle stadier i markedsføringen af produkter, som består af eller som indeholder GMO'er, og af fødevarer eller foder, der er fremstillet af GMO'er, herunder tilsætningsstoffer og aromaer.

1.3. Forslaget omfatter ikke human- og veterinærmedicinske lægemidler (Rådets forordning EØF nr. 2309/93).

1.4. Entydig kode

Bistået af et udvalg (jf. forslagets artikel 10) skal Kommissionen skabe et system for udvikling og tildeling af entydige koder til GMO'er. Systemet kan justeres efter samme procedure (artikel 8).

1.5. Krav til sporbarhed og mærkning af GMO'er

1.5.1. Færdigpakkede produkter, der består af eller indeholder GMO'er, skal mærkes med betegnelsen »Dette produkt indeholder genetisk modificerede organismer«.

1.5.2. På det første stadium i markedsføringen skal det nævnes, at produktet indeholder eller består af GMO'er, og den entydige kode skal oplyses.

1.5.3. På alle efterfølgende stadier skal disse oplysninger videregives.

1.5.4. Oplysningerne skal opbevares i 5 år.

1.6. Sporbarhedskrav for produkter fremstillet af GMO'er

1.6.1. Virksomheder, der markedsfører produkter fremstillet af GMO'er, skal sikre, at den virksomhed, der modtager produktet, får oplysning om, hvilke fødevaringredienser, tilsætningsstoffer, aromaer, fodermidler eller tilsætningsstoffer til foderstoffer der er fremstillet af GMO'er.

1.6.2. Virksomheden skal opbevare disse oplysninger i 5 år.

1.7. Undtagelser

1.7.1. Artikel 6 indeholder visse undtagelser. F.eks. er virksomheder, som leverer fødevarer til den endelige forbruger, ikke forpligtet til at opbevare dokumentation for, hvem produkterne er solgt til.

1.8. Forordningsforslaget pålægger medlemsstaterne at gennemføre tilsyns- og kontrolforanstaltninger og slår fast, at Kommissionen forinden skal opstille tekniske retningslinjer for prøvetagning og prøvning.

1.9. Medlemsstaterne skal fastlægge sanktioner for overtrædelse af forordningens bestemmelser.

1.10. Forordningen er planlagt til at træde i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen. Dog træder størstedelen af dens indhold først i kraft på halvfemsindstyvendedagen efter offentliggørelsen i EFT af systemet for udvikling og tildeling af entydige koder til GMO'er.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg anerkender Kommissionens arbejde dels med dette forordningsforslag, dels med dens »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer«. De to forslag hænger naturligvis sammen. Udvalget erkender, at den nuværende lovgivning om markedsføring og mærkning af GMO'er er usammenhængende og ufuldstændig, og bifalder derfor, at fødevarer og foderstoffer ifølge forslaget skal behandles ens. Det vil skabe større sammenhæng, klarhed og sikkerhed, både for virksomhederne og for brugerne og forbrugerne. Den nuværende lovgivning sikrer ikke fuldt ud forbrugernes ret til at blive informeret og træffe kvalificerede valg.

2.2. Det er dog bekymrende, at forordningen på nogle punkter er svær at forstå. Hvilken forskel er der f.eks. mellem produkter fremstillet ved hjælp af GMO'er og produkter »fremstillet af GMO'er«?

2.3. Forordningen er med rette baseret på EF-traktatens artikel 95 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med henblik på det indre markeds funktion og sikring af et højt beskyttelsesniveau i EU.

2.4. Direktiv 2001/18/EF om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF fastlægger den juridiske ramme for udsætning i miljøet og markedsføring af GMO'er i EU med henblik på at beskytte menneskers og dyrs sundhed og miljøet. Direktivet tillader kun udsætning eller markedsføring af produkter, der er sikre for mennesker, dyr og miljø, efter en streng videnskabelig analyse, der opfylder de forpligtelser og følger

de procedurer, der er fastlagt i direktivet. Direktivet fastlægger desuden en forpligtelse til at gennemføre en overvågningsplan, der gør det muligt at spore og identificere enhver direkte, indirekte, umiddelbar, forsinket eller uønsket virkning af produkterne — hvad enten de er GMO'er, er fremstillet af GMO'er eller indeholder GMO'er — på menneskers og dyrs sundhed og miljøet efter deres markedsføring.

2.5. Da denne rammelovgivning allerede skal sikre beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet bør det foreliggende forordningsforslag fokusere på regler for sporbarhed af GMO'er og af fødevarer og foderstoffer fremstillet af GMO'er. Det vil øge niveauet for den sikkerhed og beskyttelse, som ovennævnte direktiv giver, og forbedre mærkningen af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer.

2.5.1. Som Det Økonomiske og Sociale Udvalg bemærkede i sin udtalelse om Kommissionens hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader »haster det med at få fastlagt bestemmelser om erstatningsansvar [for skader på miljøet og biodiversiteten]«⁽¹⁾. Det samme gælder udefrakommende GMO-forurening af biologisk dyrkede produkter, for hvilke grænsen i dag er 0 %. Hverken det foreliggende forordningsforslag eller direktivforslaget om miljøansvar afklarer erstatningsspørgsmålet i forbindelse med GMO'er. Dette betragter udvalget som uacceptabelt.

2.6. I Kommissionens forslag til forordning om de generelle principper og krav i fødevarerlovgivning og om oprettelse af Den Europæiske Fødevarsikkerhedsmyndighed fastlægges de vigtigste forpligtelser i forbindelse med sundhed og fødevarsikkerhed, herunder kravet om sporbarhed. GMO'er eller produkter afledt af GMO'er skal have samme sporbarhed som fastlagt i den ovenfor nævnte rammelovgivning.

2.7. Bestemmelserne om sporbarhed forudsætter foruden dokumentation og certifikater ekstra verifikation og kontrol både fra de økonomiske aktørers og fra kontrolmyndighedernes side, hvilket vil indebære højere priser for såvel råmaterialer som endelige produkter. Et særligt problem er der med importerede produkter, som består af eller indeholder GMO'er, eller som er fremstillet af GMO'er, men hvor GMO'erne ikke findes i slutproduktet. Udvalget er helt klar over, at forslagene vil kræve en stor indsats fra internationale organisationer, nationale myndigheder og handelspartnere, og at det kan tage nogle år, før de er fuldt gennemført i praksis.

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »Kommissionens hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader«, EFT C 268 af 19.9.2000, s. 19.

2.8. Der vil desuden være behov for verifikation og kontrol, som vil kræve ekstra økonomiske og menneskelige ressourcer af de ansvarlige nationale myndigheder. Der bør på EU-niveau og nationalt niveau afsættes tilstrækkelige ekstraressourcer til at sikre en effektiv gennemførelse og kontrol af den foreslåede lovgivning, idet det bør sikres, at ressourcerne går til løsning af den primære opgave, nemlig at kontrollere sikkerheden af fødevarer og foder.

2.9. For fødevarer og foder, hvor det genetisk modificerede materiale ikke længere er til stede, selvom det har været anvendt, er det vanskeligt at påvise, om sporbarheds- og mærkningskravene er overholdt. Det kan være en kilde til illoyal praksis og svig. F.eks. kan højt raffinerede olier og hydrolyseret majs fremstillet af genetisk modificerede råvarer erstatte ikke genetisk modificerede derivater af råvarer, eftersom deres sammensætning, karakteristika og anvendelse er identiske.

2.10. Der er en risiko for, at indførelse af de nye krav vil øge omkostningerne for de færdige produkter, og det bliver sandsynligvis forbrugerne, der kommer til at betale. Udvalget understreger, at omkostningerne i forbindelse med den nye teknologi bør lægges på GM-producenterne og GM-produkterne og ikke på de traditionelle produkter gennem »GM-fri«-mærkning.

2.11. De nationale regeringer og EU's politiske organer må sørge for, at der stilles større krav til beskyttelse af mennesker og miljø — også på internationalt plan. De opfordres til i de forskellige internationale organer, først og fremmest inden for rammerne af OECD og Codex Alimentarius-Kommissionen, at gøre en indsats for indførelse af tilsvarende regler. Eventuelle handelshindringer skulle herved kunne begrænses til et minimum eller fjernes helt.

2.12. Gennemførelse af foranstaltninger, som gør det muligt at skelne mellem GMO-frie produkter og genetisk modificerede produkter, kan indebære en konkurrencemæssig fordel for virksomheder, som vælger at satse på kvalitet, og som dermed kan tilbyde forbrugerne et produkt, der hvad angår råvarer opfylder krav om såvel sporbarhed som gennemsigtighed.

3. Særlige bemærkninger

I finansieringsoversigtens punkt 7.3 »Andre administrative udgifter som følge af foranstaltningen« er der tilsyneladende en fejl i beregningen af den samlede bevilling til tjenesterejser (post A0701). Hvis det drejer sig om tre endags-tjenesterejser til hver 1 000 EUR, kan summen ikke være 1 300 EUR som anført i forslaget.

4. Afsluttende overvejelser

Det Økonomiske og Sociale Udvalg anerkender Kommissionens vigtige indsats for at komplettere og præcisere den gældende rammelovgivning og anbefaler følgende med hensyn til sporbarhed og mærkning:

4.1. Anvendelse af genetisk modificerede organismer har rejst en voldsom debat i samfundet, hvor synspunkterne ofte har været yderliggående og uden seriøst videnskabeligt grundlag. Udvalget anbefaler derfor Kommissionen at iværksætte en oplysningskampagne for at give offentligheden kendskab til fordele og risici ved anvendelsen af GMO'er, både for fødevarer og foder og for miljøet. Det er vigtigt, at der foreligger oplysninger indhentet fra uafhængige organer, så befolkningen kan træffe informerede valg om den mad, de spiser, på et miljømæssigt og etisk grundlag, også hvad angår den teknologi, hvormed den er produceret.

4.2. De to forordningsforslag om ændret og forbedret mærkning og sporbarhed i ethvert led i produktions- og distributionskæden af produkter, der indeholder GMO'er eller består af sådanne, tager hensyn til forsigtighedsprincippet og øger gennemsigtigheden som forudsætning for forbrugernes valgfrihed. Forslagene letter kontrolmyndighedernes overvågning og gør det lettere at undersøge langtidsvirkningerne for mennesker og miljø af genteknologi på fødevarerområdet.

4.3. Godkendelsen af GMO'er er baseret på en streng forudgående videnskabelig evaluering, som garanterer, at de tilladte produkter ikke udgør en sundhedsrisiko, og at de kan cirkulere frit, når blot forbrugerne er fuldt informerede gennem produkternes sporbarhed og mærkning, så de bedre kan træffe et valg.

4.4. Anvendelse af genetisk modificerede organismer er en realitet på verdensplan: I 2001 anvendtes de på 52,6 mio. hektar — en stigning på 19 % i forhold til det foregående år, hvilket bekræfter tendensen til støt vækst. Undersøgelser blandt europæiske forbrugere viser dog, at der er klart flertal imod genetisk modificerede fødevarer.

4.5. Alligevel ønsker udvalget at henlede Kommissionens opmærksomhed på betydningen og nødvendigheden af at gennemføre komplette undersøgelser, inden der gives tilladelse

til anvendelse af nye GMO'er. Herunder skal forsigtighedsprincippet overholdes, og uønskede følger skal undgås.

Bruxelles, den 21. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag, som blev støttet af en fjerdedel eller derover af de afgivne stemmer, blev forkastet under forhandlingerne:

Punkt 2.5

Erstattes med følgende:

»Det foreliggende forordningsforslag kan ikke nøjes med at fokusere på regler for sporbarhed af GMO'er og af fødevarer og foderstoffer fremstillet af GMO'er. Det bør også omhandle fødevarer og foderstoffer fremstillet med anvendelse af GMO'er. Et enzym indgår ligesom ethvert andet molekyle, der fremskynder den kemiske omdannelsesproces, aktivt i alle kemisk-molekylære reaktioner, som medvirker til fremstillingen af fødevareproduktet, og man kan derfor ikke konkludere, at to slutprodukter, hvoraf det ene er fremstillet på en naturlig måde, og det andet med anvendelse af en GMO, principielt er ens. Der er under alle omstændigheder tale om anvendelse af kunstige stoffer, hvorom det endnu ikke er bevist, at de kan anvendes til fremstilling af produkter, som er identiske med naturligt fremstillede produkter ikke kun ud fra et organoleptisk synspunkt, men også i henseende til sundhedsværdi, smag, aroma osv. Det er derfor rimeligt, at bestemmelserne om mærkning og sporbarhed af GMO'er også kommer til at gælde for produkter fremstillet med anvendelse af GMO'er.«

Afstemningsresultat

For: 28, imod: 51, hverken for eller imod: 14.

Punkt 2.7

Erstattes med følgende:

»Eftersom målet er at sikre størst mulig gennemsigtighed, bør overholdelsen af de foreslåede krav om sporbarhed overvåges, skønt dette forudsætter ekstra verifikation og kontrol både fra de økonomiske aktørers side og fra kontrolmyndighedernes side. Det bør overvejes at indføre et system, som kan sikre forbrugerne størst mulig gennemsigtighed også for importerede produkters vedkommende (hvad enten de indeholder GMO'er eller er fremstillet af GMO'er eller med anvendelse af GMO'er), men hvor GMO'erne ikke findes i slutproduktet.«

Afstemningsresultat

For: 30, imod:59, hverken for eller imod: 16.

Punkt 4.1

Første punktum affattes således:

»Anvendelse af genetisk modificerede organismer har rejst en voldsom debat i samfundet, hvor synspunkterne ofte har været yderliggående og uden seriøst videnskabeligt grundlag, der ofte er præget af angst og generel uvidenhed om de potentielle følger.«

Afstemningsresultat

For: 50, imod: 53, hverken for eller imod: 9.

Punkt 4.3.1

Nyt punkt: »ØSU betragter det som en stor mangel, at kød og andre animalske produkter fra dyr, der har været fodret med genteknisk modificerede foderstoffer, ikke skal mærkes. Dette er en afgørende svækkelse af den valgfrihed, forbrugeren skulle have.«

Afstemningsresultat

For: 43, imod: 56, hverken for eller imod: 8.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18 januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne«

(KOM(2001) 7 endelig — 2002/0013 (COD))

(2002/C 125/15)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30 januar 2002 under henvisning til EF-traktatens artikel 80, stk. 2, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

ØSU's præsidium henviste den 19 februar 2002 det forberedende arbejde til Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet.

På grund af sagens hastende karakter besluttede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 389. plenarforsamling, mødet den 21 marts 2002, at udpege Bill Tosh til hovedordfører, hvorefter det vedtog følgende udtalelse enstemmigt:

1. Baggrund

1.1. Ifølge artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) 95/93⁽¹⁾ berettiger ankomst- og afgangstidspunkter, der tildeles et luftfartsselskab, ikke dette luftfartsselskab til samme serie ankomst- og afgangstidspunkter i næste tilsvarende fartplanssæson, medmindre luftfartsselskabet kan dokumentere, at det har anvendt dem i mindst 80 % af tiden i den periode, for hvilken de var blevet tildelt. I artikel 10, stk. 5, bestemmes det, at hvis det ikke kan vises, at 80 % af slotsserien er blevet udnyttet, skal alle slots i den pågældende serie anbringes i puljen, medmindre den manglende udnyttelse kan begrundes (»use-it-or-lose-it«-reglen).

1.2. Terrorangrebene den 11. september og den efterfølgende politiske udvikling (Afganistan-krisen) havde alvorlige konsekvenser for luftfartsselskabers operationer og medførte en betydelig nedgang i efterspørgslen i resten af sommerfartplanssæsonen 2001 og i vinterfartplanssæsonen 2001/2002.

1.3. Med henblik på at sikre, at manglende udnyttelse af tildelte slots for disse sæsoner ikke fører til, at luftfartsselskaber mister deres rettigheder til disse slots, lader der til at være behov for klart og entydigt at slå fast, at terrorangrebene den 11. september 2001 medførte en negativ påvirkning af disse fartplanssæsoner.

1.4. Kommissionen foreslår derfor at indføre en ny artikel 10 a) i forordningen, som pålægger koordinatorene at acceptere, at slots i begge sæsoner (sommer 2001 og vinter 2001/2002) betragtes som hævdede slots.

1.5. Dette vil forhindre, at forordningens bestemmelser anvendes uensartet i Fællesskabet, og at den aktuelle krise vurderes forskelligt i medlemsstaterne.

1.6. Endelig har nærværende forslag ikke nogen indflydelse på Kommissionens forslag, som blev vedtaget den 20 juni 2001, om en ændring af den gældende forordning⁽²⁾, idet denne ændring er af større rækkevidde.

2. Generelle bemærkninger og konklusioner

2.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg er enig i Kommissionens forslag, for så vidt som det tager højde for de særlige omstændigheder og giver koordinatorene juridisk sikkerhed.

2.2. Koordinatorene risikerede i realiteten at blive retsforfulgt, før »use-it-or-lose-it«-reglen blev klart og utvetydigt defineret.

2.3. Samtidig giver forslaget selskaberne sikkerhed i planlægningen.

⁽¹⁾ Rådets forordning nr. 95/93 af 18 januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne (EFT C 14 af 22.1.1993, s. 1 — ØSU's udtalelse: EFT C 339 af 31.12.1991, s. 41.

⁽²⁾ KOM(2001) 335 endelig af 20.6.2001, 2001/0140 (COD). ØSU's udtalelse er under udarbejdelse.

2.4. Endelig gør Det Økonomiske og Sociale Udvalg opmærksom på, at forslaget ingen indvirkning har på det forslag, som blev vedtaget den 20 juni 2001. Dette forslag har et større anvendelsesområde og har til formål at sikre,

at knappe slots i overbelastede lufthavne forvaltes og udnyttes effektivt uden dog at ændre noget fundamentalt ved det nuværende slottildelingssystem, som bygger på slots med hævdvunden status.

Bruxelles, den 21. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af beslutning nr. 1692/96/EF om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet«

(KOM(2001) 544 endelig — 2001/0229 (COD))

(2002/C 125/16)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. november 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 156 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 Johannes Kleemann til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling den 20.-21. marts 2001, mødet den 21. marts, følgende udtalelse med 54 stemmer for og 5 stemmer hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Kommissionen foreslår en opstramning og ændring af prioriteterne for de transeuropæiske net med henblik på at optimere netkapaciteten, idet investeringerne koncentrerer på områder, hvor der er flaskehalse. Tre projekter er allerede afsluttet, og det bekræftes, at bestemte jernbane- og alpeprojekter er meget vigtige. Der tilføjes 6 nye projekter og nye afsnit til to eksisterende projekter.

1.2. ØSU har været involveret i alle udviklingsfaserne af TEN og har fra første færd fuldt ud støttet TEN-konceptet samt arbejdet for klare kriterier og passende støtte.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det Europæiske Råd i Göteborg henviste til nødvendigheden af at flytte en del af vejtrafikken over på jernbanerne,

vandvejene og den offentlige personbefordring. Med det foreliggende forslag efterkommer Kommissionen denne opfordring fra Rådet.

2.2. Der er flere forskellige årsager til den øgede trafik i EU. Det er navnlig den øgede personbiltrafik — i form af både erhvervs- og privatkørsel — der belaster transportsystemerne. For det første har adskillelsen af bopæl og arbejdsplads, ændrede forbrugsvaner og den uforholdsmæssigt store vækst i fritidskørslen ført til en tydelig stigning i trafikpresset. Samtidig har trafiktætheden med tunge lastvogne været kraftigt tiltagende i mange regioner og byområder gennem de seneste år. Globaliseringen af økonomien, men også effektiviseringen af det indre marked og ændrede produktionsmetoder samt de logistiske følger heraf bidrager bl.a. til en ændring af den økonomiske struktur og nødvendiggør en stigning i trafikken inden for alle transportområder. Med optagelsen af ansøgerlandene vil dette i stigende grad belaste grænseoverskridende vejstrækninger, som i øjeblikket, også ifølge Kommissionen, udgør de svageste punkter.

2.3. ØSU mener afgjort, at der i fastlæggelsen af transportpolitikken må tages hensyn til miljøbeskyttelseskrav, men understreger, at der for at sikre ligebehandling bør gælde de samme miljøstandarder for alle transportformer. Der er hidtil ikke taget hensyn til, at der navnlig ved nyanskaffelser mangler sammenlignelige miljøbeskyttelsesstandarder, f.eks. udstødningsemissionskrav til dieselmotorer — som man kender dem inden for vejgodstransport — for lokomotiver og skibe til transport ad indre vandveje.

2.4. Det er ikke nok at åbne en ny infrastruktur. Eksisterende infrastrukturer og mulighederne for udbygning heraf må også tages i betragtning. Nye infrastrukturanlæg rejser et ikke uvæsentligt spørgsmål for alle medlemsstater: en moderne lovgivning inden for fysisk planlægning og arealudnyttelse må både tage hensyn til beskyttelsesværdige interesser og til nødvendige infrastrukturprojekter. Der må derfor findes en balance. Beboelsesområder, der grænser op til transportinfrastrukturer, har været kilde til konfliktsituationer. Dette må undgås i fremtiden. Inden for rammerne af EU's kompetencer på miljøområdet bør Kommissionen derfor henstille, at de ansvarlige for fysisk planlægning på regionalt plan så vidt muligt sørger for, at infrastrukturerne i fremtiden først og fremmest kommer til at ligge i industriområder, og sikrer, at miljøbelastningen af beboelsesområder holdes på et lavt niveau.

2.5. Kommissionen konstaterer, at overbelastningen på veje, jernbaner og i luften er steget markant i de seneste ti år på grund af den overdrevne anvendelse af veje til godstransport, den enorme stigning i lufttrafikken og manglerne ved jernbanegodstransportsystemet, navnlig hvad angår infrastruktur. Den hidtidige indsats har ikke fjernet flaskehalsene i Europa. De områder, der berøres mest, er de internationale korridorer, hvor den transeuropæiske nord-sydtrafik er stærkt koncentreret, de naturlige hindringer, f.eks. Alperne og Pyrenæerne, områderne omkring større byområder, og en række EU-grænser, navnlig grænserne til tiltrædelseslandene. ØSU kan kun være enig i disse betragtninger. Den seneste tids ulykker og deraf følgende lukning af tunneller i Schweiz og Østrig har lagt yderligere enorme hindringer i vejen for nord-sydtrafikken, overbelastet de alternative ruter og haft negative økonomiske og sociale følger, først og fremmest i Italien. På grund af den schweiziske transportpolitikks meget lange planlægningsfaser, som er fastlagt ved lov, og de geografiske vanskeligheder, der er forbundet med at bygge rentable alternativer til det eksisterende transportnet over/gennem Alperne eller udbygge de eksisterende ruter, er sådanne projekter ikke blevet ført ud i livet. Endvidere har trafikstrømændringer, der skyldes regionale begivenheder (f.eks. krisen i Jugoslavien), og bevidste trafikpolitiske restriktioner (kørselsforbud, omkørsler osv.), bidraget til forværringen af flaskehalsene i Alpeområdet.

2.6. ØSU understreger, at de seneste år har været kendetegnet ved store holdningsændringer.

2.6.1. De nationale jernbaneselskaber har udover opdelingen i infrastrukturforvaltning og transporttjenesteydelser måttet lære, at de må forbedre udbuddet og tilpasse deres køreplaner efter efterspørgslen. Også i Europa er arbejdsdeling og opdeling i talrige lokale enheder (i tråd med »profitcenter«-tanken) også i Europa blevet normen — takket være informationsteknologiens hastige udbredelse.

2.6.2. En mere varieret forbrugeradfærd, som skyldes bedre informerede forbrugere, opløsning og spredning af den traditionelle storfamilie over flere lokaliteter, tilstedeværelsen af store indkøbscentre uden for bykernerne samt affolkningen af landdistrikterne har nødvendigvis ført til øget trafik i hele Europa.

2.6.3. Et infrastrukturnativ til vejnettet på lokalt og bredere plan har der aldrig været! Der er ikke noget sagligt argument for at give vejtransportvirksomhederne, der leverer kundeorienterede tjenesteydelser, skylden for den udvikling, der har fundet sted. Der er snarere tale om, at de enkelte transportpolitikker ikke har kunnet få transportbrugerne med på idéen om fortrinsvis at anvende jernbanetransport. Engros-handelen og industrien opererer ikke længere med en lagerøkonomi, hvilket har ført til et kolossalt tidspres i transportsektoren. Som følge heraf foretrækkes den mere fleksible lastbiltransport frem for det bestående jernbanetransportsystem.

2.7. ØSU er enig med Kommissionen i, at der må investeres i at udvikle tværeuropæiske korridorer, hvor godstog prioriteres, og som hovedsagelig består af de eksisterende linjer, hvor godstransport prioriteres, eller endog linjer, der udelukkende anvendes til godstransport. De argumenter og forslag, Kommissionen har fremført i denne forbindelse, kan kun støttes.

2.8. ØSU gør opmærksom på, at der ved planlægningen og oprettelsen af jernbanelinjer fortrinsvis til godstransport også må tages hensyn til transport af farligt gods og særlig tungt eller omfangsrigt gods. Dette gælder generelt, men navnlig for tunnel- og brostrækninger. Ved at undgå tætbyggede områder kan man samtidig begrænse risiciene til et minimum.

2.9. Jo flere forbindelser der er mellem de enkelte transportformer, desto større sandsynlighed er der for, at brugeren vil tage alternativer i betragtning, når der skal vælges transportform. De foreslåede ændringer i artikel 5 tager kun delvis hensyn til disse overvejelser.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU giver Kommissionen ret i, at mulighederne for at øge transportkapaciteten via en udvidelse af vejnettet i visse henseender er meget begrænsede. Kun via trafikstyrings- og informationssystemer kan de eksisterende infrastrukturer udnyttes optimalt. Anvendelsen af andre ruter, i den udstrækning disse også indgår i den fysiske planlægning, kan kun fremmes, hvis der er alternativer til stede.

3.2. Den miljøforurening, vejtrafikken i nogle regioner har medført, kan reduceres ved en optimal udnyttelse af infrastrukturerne. I den forbindelse mener ØSU dog, det bør overvejes, om vejgodstransporten bør bedømmes hårdere, navnlig når man betænker, at

3.2.1. der gælder meget forskellige emissionsgrænser for forskellige transportformer,

3.2.2. vejgodstransportens andel af den samlede trafik — med undtagelse af nogle storbyområder — generelt er ringe,

3.2.3. man indtil nu har forsømt at foretage en cost-benefit-analyse af vejgodstransporten,

3.2.4. der for en stor del af vejgodstransportens vedkommende er tale om distribution og ikke langdistancetrafik, grænseoverskridende trafik eller transittrafik⁽¹⁾,

3.2.5. der med fastsættelsen af emissionsstandarderne Euro 4 og 5 er sikret en bæredygtig udvikling inden for lastbilmotorer, i hvert fald indtil 2008.

3.3. Det ville være ønskeligt med en grundlæggende holdningsændring hos vejtransportbrugerne i retning af multimodal transport, samtidig med at alternativerne gøres hurtigere og billigere ud fra princippet om bæredygtighed. For at undgå negative samfundsøkonomiske følger går det ikke an bare gøre vejtransporten dyrere uden at træffe ledsageforanstaltninger; også andre transportpolitiske instrumenter må medtænkes. I forbindelse med sådanne overvejelser ville det endvidere være nødvendigt at sikre, at de pågældende gebyrer, afgifter osv. afkræves ordregiveren. Med dette for øje må fragtførerens udgifter hertil derfor eksplicit påføres regningen til ordregiveren.

3.4. Det grundlæggende spørgsmål for ØSU er, om det er tilstrækkeligt at revidere listen over projekter, når man betænker, at en lang række rammebetingelser kan have ændret sig. Dette gælder navnlig trafik til og fra ansøgerlandene, selv om der planlægges en gennemgribende revision af retningslinjerne for 2004.

3.5. Hvidbogen og Kommissionens forslag sonderer ikke tilstrækkeligt mellem gods- og persontransport. Der nævnes således intet om, at lufthavne, hvis de tilsluttes jernbanenet, bør kunne benytte det til transport af en stor mængde materiel til egen drift. Hermed menes ikke luftfragt, hvortil der pga. tidsfaktoren altid må benyttes vejtransport, men snarere brændstoffer, reservedele, udstyr, levnedsmidler, handelsvarer osv.

3.6. ØSU er enig i ændringerne og udvidelserne af artikel 10 vedrørende jernbanenet, men mener, at man for at fremme en effektiv infrastruktur ikke kun bør inddrage luftfartstjenesterne, men også skibsfarten og vejnettet.

3.7. Intelligente transportsystemer som f.eks. trafikforvaltning, brugerinformation og satellitnavigations- og positionssystemer, giver et stort potentiale for at forbedre netkapaciteten og netsikkerheden. Fællesskabets indsats må derfor sigte mod størst mulig teknisk interoperabilitet mellem samtlige systemer. Af konkurrencemæssige grunde bør der derfor gives betydelig støtte til systemer, der kan anvendes til alle transportformer — f.eks. Galileo (satellitnavigation) eller jernbanetrafikstyring (ERTMS). ØSU anbefaler en sådan støtte.

3.8. ØSU går ind for de overvågningskriterier og udvælgelsesmetoder, Kommissionen anvender til nye projekter. Dette gælder også undersøgelse af alternativer. Kommissionen opfordres til også at operere med konkrete mål for disse nye projekter, f.eks. med hensyn til tjenesteydelsens kapacitet, sikkerhed og kvalitet.

3.9. ØSU tilslutter sig ændringen og tilpasningen/ajourføringen af kortene. Der bør imidlertid konkret henvises til forbindelserne/grænsefladerne til transportnettene i ansøgerlandenes grænseområder.

3.10. ØSU går i princippet ind for en strategisk miljøvurdering. I den forbindelse bør det erindres, at vurderingerne ikke skal lægge hindringer i vejen for de foreslåede og planlagte projekter ved at tage større hensyn til subjektive individuelle interesser end overordnede samfundsmæssige og økonomiske interesser. En effektiv gennemførelse kræver klart definerede frister. Kommissionen er i færd med at udarbejde yderligere gennemførelsesretningslinjer.

3.11. Hvis der i tråd med Det Europæiske Råds anbefalinger i Göteborg skal opnås en forskydning i anvendelsen af de forskellige transportformer og en omfordeling af transportopgaverne, må jernbaneselskaberne, skibssrederne og disses operatører tilbyde efterspørgselsorienterede tjenesteydelser af høj kvalitet.

⁽¹⁾ EU energy and transport in figures – Statistical pocket book 2001, s. 132, distance classes per cent.

4. Konklusioner

4.1. I ændringen af retningslinjerne fokuseres der på foranstaltninger på jernbaneområdet og inden for intermodal transport, som imidlertid kræver betydelige investeringer i løbet af kort tid. Disse foranstaltninger må i princippet hilses velkommen, selv om andre transportformer indtager en vigtigere position inden for transportsektoren. Vigtig i denne sammenhæng er de europæiske ø-områders tilslutning til de transeuropæiske net ⁽¹⁾ og en eventuel udvidelse af infrastrukturen.

4.2. Kommissionens hvidbog om den europæiske transportpolitik opfordrer til en integreret fremgangsmåde. ØSU mener, at der i det samlede forslag bør lægges mere vægt på at kombinere de forskellige foranstaltninger. Dette gælder navnlig, hvor forskellige transportformer kan tilbyde deres tjenester på parallelle strækninger (kystveje over for kystskibsfart og jernbanetransport).

4.3. Da nogle af de lande, der grænser op til Fællesskabet, er ansøgerlande, mener ØSU, at der må tages hensyn til disse i medlemsstaternes fysiske planlægning og projektplanlægning.

4.4. Der er stadig flaskehalse, og ØSU anser derfor fælles anstrengelser, beslutninger, foranstaltninger og strategier for nødvendige, hvis flaskehalsene med tiden skal kunne undgås. Kommissionens forslag bør i al væsentligt også støttes af medlemsstaterne inden for rammerne af en fælles europæisk transport- og infrastrukturpolitik.

4.5. ØSU støtter Kommissionens strategi, som tager udgangspunkt i Essen-retningslinjerne fra 1994, og som går ud

⁽¹⁾ Jf. ØSU's udtalelse om »Forlængelse af de transeuropæiske net til de europæiske ø-områder« (TEN/086), som i øjeblikket er under udarbejdelse.

på at fjerne flaskehalse på de store ruter og kun gennemføre et begrænset antal nye projekter. Selv om Kommissionen agter at foretage en gennemgribende revision af retningslinjerne i 2004, mener ØSU, at forbindelser til ansøgerlandene bør spille en større rolle i det nuværende forslag, da planlægningsforanstaltninger må iværksættes allerede nu. Der må inden for alle transportformer tages behørigt hensyn til den forventede kapacitetsforøgelse.

4.6. Da terminaler, der fungerer som omladningscentre og jernbaneknudepunkter, i sidste ende udgør de største flaskehalse, kan medlemsstaternes offentlige investeringer i rangeranlæg og omladningsudstyr spille en vigtig rolle, når det drejer sig om at øge kapaciteten. I tilknytning hertil anser ØSU det for vigtigt, at man ikke glemmer at sikre en passende og effektiv forbindelse til andre transportformer. Kun herved kan terminaler udfylde deres distributionsfunktion.

4.7. Det bør overvejes, om det i lyset af de seneste politiske begivenheder ikke ville være hensigtsmæssigt med en omstrukturering af projekterne (ansøgerlandene). Dette gælder især Fællesskabets finansiering af transportnet uden for EU, dvs. ansøgerlandene, med henblik på at fjerne eventuelle huller i det fremtidige net ⁽²⁾. Vore korridorer vedrører kun det nuværende EU og tilbyder næsten ingen tværforbindinger til og henover ansøgerlandenes områder. Sådanne forbindelser kunne ellers give mulighed for at undgå problemområder som f.eks. Alperne. Hertil siger hvidbogen: »Man er stadig tilbøjelig til at undervurdere betydningen af, at der mangler effektive transportinfrastrukturnet til at klare denne forudsigelige stigning i trafikstrømmene. Der er imidlertid tale om et nøgleparameter i strategien for ansøgerlandenes økonomiske udvikling og integration i det indre marked.« ØSU er enig heri og mener derfor, at disse overvejelser skal indgå i de kommende drøftelser af retningslinjerne.

⁽²⁾ Kommissionens meddelelse (KOM(437) 2001) af 25.7.2001 behandler tilknytningen af ansøgerlandenes transportnet til TEN.

Bruxelles, den 21. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Euro-landenes økonomiske politik: konvergens, divergens, resultater og konklusioner«

(2002/C 125/17)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 31. maj 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Euro-landenes økonomiske politik: konvergens, divergens, resultater og konklusioner«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Lars Nyberg til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 21. marts 2002 følgende udtalelse med 90 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. I en udtalelse om koordination af den økonomiske politik⁽¹⁾ som følge af ØMU'en⁽²⁾ konstaterede ØSU, at en sådan koordination er nødvendig, og foreslog forskellige tænkelige retningslinjer.

- For det første er det vigtigt at vælge det rigtige mål for de økonomisk politiske foranstaltninger — dvs. enten en stram eller lempelig politik.
- For det andet er det vigtigt at vide, på hvilken måde de forskellige foranstaltninger påvirker de øvrige euro-lande. Man bør vælge foranstaltninger, der har størst mulig indvirkning på andre lande med tilsvarende konjunkturforskel. Hvis et land derimod er »ude af fase« med de øvrige, kan man f.eks. vælge foranstaltninger, som kun i ringe udstrækning påvirker andre lande.
- Efter fælles overvejelser om den mest hensigtsmæssige kombination af foranstaltninger for hver enkelt land bør det være op til det enkelte land at vælge de nøjagtige foranstaltninger.
- Hvis man overvejer andre effekter af foranstaltningerne, f.eks. på skatteniveauet, bør det være et sekundært mål, mens effekten på konjunkturforskelene er det primære mål.
- Hvis man kan opnå positive effekter på andre mål og samtidig sikre den ønskede konjunkturforskel, bør man naturligvis tilstræbe sådanne foranstaltninger.

1.2. ØSU har besluttet at udarbejde en tillægsudtalelse for at fortsætte diskussionen om koordination af den økonomiske politik. Denne udtalelse gennemgår de 12 euro-landes forskellige økonomiske politikker for at undersøge, om der i praksis

sker en konvergens eller eventuelt en divergens på bestemte politikområder. Hvordan har de vedtagne politikker påvirket den økonomiske situation i de enkelte lande? Er der, her nogle år efter ØMU'ens oprettelse, allerede nu gode eksempler?

1.3. Denne udtalelse kan også ses som et led i ØSU's årlige studier af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik. I disse studier behandles den almene økonomiske udvikling i EU og de politiske foranstaltningers overordnede mål. Vi har endnu ikke haft mulighed for at undersøge de enkelte lande mere indgående.

1.4. De tal, som anvendes i dette studie, er hovedsagelig hentet fra forskellige publikationer fra Kommissionens GD for Økonomiske og Finansielle anliggender og GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold⁽³⁾.

2. Politiske mål

2.1. Målet for pengepolitikken fastlægges af Den Europæiske Centralbank (ECB). Inflationen skal holdes nede på under 2 % på mellemlang sigt. Denne udtalelse vil ikke diskutere ECB's foranstaltninger, renter og indgriben på markedet. I stedet er den faktiske situation efter de pengepolitiske aktioner udgangspunktet. Men en lav inflation er selvfølgelig et af de vigtigste politiske mål for alle beslutningstagere.

2.2. Målet for de offentlige finanser er baseret på målet om, at loftet for underskuddet på 3 % af BNP ikke må overskrides. Men dette tidligere »mål« er blevet udviklet til et mål på mellemlang sigt om, at de offentlige finanser skal være »tæt på balance eller udvise overskud«. Diskussionerne i Kommissionen og Rådet om den økonomiske politik synes at betragte dette som et overordnet mål.

(1) Denne udtalelse beskæftiger sig med de aspekter af »økonomisk politik«, der er omfattet af begrebet »finanspolitik«, både indtægts- og udgiftssiden af de offentlige budgetter.

(2) EFT C 139 af 11.5.2001, s. 60.

(3) »European Economy«, Reports and studies, nr. 3, 2000, nr. 3, 2001 og »Employment in Europe«.

2.3. Loftet på 60 % for den offentlige gæld, der bygger på Maastricht-kriterierne, er fortsat et mål, men forekommer nu mindre interessant på grund af reduktionerne i de seneste år. Inden for de kommende år vil kun tre af EU-landene have en gæld, der ligger over dette loft. En øget interesse for dette mål er nødvendig, da de demografiske ændringer blandt andet vil gøre det nødvendigt med en så lille rentebyrde som muligt.

2.4. Diskussioner om den økonomiske situation og om økonomisk-politiske alternativer er baseret på målene vedrørende budgetbalance og offentlig gæld. Man ser dog en voksende interesse for målet om økonomisk vækst. Der er ikke fastlagt en procentsats for dette mål. Det betragtes snarere som et resultat af den økonomiske situation og den økonomiske politik. Når et land har lavere vækst end gennemsnittet, indebærer det ikke nødvendigvis, at der bør sættes spørgsmålstegn ved landets økonomiske politik. Selv om det ikke er et eksplicit mål, anses økonomisk vækst for et centralt mål i Kommissionens økonomiske studier. Bæredygtig økonomisk vækst bør derfor være et hovedmål for den økonomiske politik.

2.5. Når man undersøger den økonomiske politik, ser man ofte bort fra beskæftigelsen som faktor, og det gælder både målsætningen om at holde arbejdsløsheden nede og om at øge erhvervsfrekvensen⁽¹⁾. Økonomisk vækst er ikke blot et mål i sig selv, men er også nødvendigt for at opnå lav ledighed og høj erhvervsaktivitet. Vi vil i denne udtalelse ikke komme ind på lønpolitikken og dens mulige indvirkning på beskæftigelsen og efterspørgslen. Beskæftigelsen påvirkes selvfølgelig også i betydeligt omfang af Luxembourg- og Cardiff-processen såvel som af strukturfondene. Beskæftigelse bør være et af hovedmålene for den økonomiske politik. Landene bør også vurderes på grundlag af, i hvilken udstrækning de har opnået dette mål inden for rammerne af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og stabilitets- og vækstpagten⁽²⁾.

2.6. At tilstræbe et højt socialt tryghedsniveau i overensstemmelse med de grundlæggende artikler i EU-traktaten⁽³⁾ om styrkelse af den sociale samhørighed opstilles sjældent som mål. Det kan også betragtes som et slutresultat af højere økonomisk vækst, ja, faktisk som det virkelige resultat, som alle foranstaltninger under de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og stabilitets- og vækstpagten tilstræber. Hvordan denne velfærd fordeles, bliver ikke belyst på en udtømmende måde i analysen, og det samme gælder andre aspekter af de sociale systemer. Sådanne effekter af den økonomiske politik er i høj grad de enkelte medlemsstaters ansvarsområde, og ØSU vil derfor ikke behandle velfærdspolitiske mål i analysen. Vi vil heller ikke, som det ofte sker, pege fingre ad de lande, der sænker deres skatter uden samtidig at reducere udgifterne til de sociale velfærdssystemer.

2.7. ØSU vil i denne udtalelse om økonomisk politik ikke direkte komme ind på inflationen — et centralt mål for pengepolitikken. Emnet er i stedet vækst som et mål, mål for ledighed og deltagelse i arbejdsstyrken og social velfærd som et slutresultat af vækst, beskæftigelse og andre foreløbige mål.

3. Medlemsstaternes økonomiske politik 1999-2001 i et generelt perspektiv

3.1. Kommissionen mener, at stabilitets- og vækstpagtens mål om tilnærmelsesvis balance eller overskud i de offentlige budgetter bør overholdes. En årsag til dette er, at det fremover skal være muligt for medlemsstaterne at lade de automatiske stabilisatorer fungere fuldt ud i tilfælde af en økonomisk afmatning. Hvornår der foreligger en afmatning, er dog ikke blevet defineret.

3.1.1. Kombinationen af foranstaltninger på nationalt niveau bør ikke blot være tilpasset den økonomiske situation i det enkelte land, men også være i overensstemmelse med den overordnede finanspolitik i euroområdet.

3.2. Kommissionen påpeger korrekt⁽⁴⁾, at diskussionerne om finanspolitikken på EU-niveau må udvides fra udelukkende at gælde budgetdisciplin til også at omfatte, hvordan de offentlige finanser kan bidrage til vækst og beskæftigelse. Dette hilses særdeles velkommen, men det er svært at finde henstillinger, der går i denne retning. De henstillinger, man kan finde, vedrører ofte lande, hvor de kan ledsages af budgetstabilisering.

3.3. To hovedspørgsmål står nu med rette i centrum for diskussionerne — finanspolitikkenes konjunkturstabiliserende rolle og i hvilken udstrækning de automatiske stabilisatorer skal tillades at fungere. Næste skridt i konjunkturpolitikken — diskretionære konjunkturudlignende foranstaltninger — gennemføres i visse lande, men betegnes sjældent som »diskretionære«. Her ser vi endnu et eksempel på »at ledsage«. Hvis de kan beskrives som strukturreformer, bør de tages med i Kommissionens økonomiske rapporter.

3.3.1. Kommissionen siger i sin rapport om offentlige finanser, at budgetresultatet for 2000 generelt »burde ... have været bedre, da nogle regeringer brugte en del af den »vækstdividende«, der blev højere end forventet, til skattenedskæringer eller udgiftsforøgelser«⁽⁵⁾. Men et parallelt spørgsmål kunne være, hvordan vækstudsigterne ville have set ud for 2001, hvis landene ikke havde udnyttet den mulighed.

(1) Antal personer i arbejdsstyrken (erhvervsfrekvens) = beskæftigede og ledige udtrykt i procent af den potentielle arbejdsstyrke.

(2) SGP = Stability and Growth Pact.

(3) EU-traktatens artikel 2.

(4) KOM(2001) 355 endelig, s. 3.

(5) Offentlige finanser i ØMU — 2001, s. 2 (European Economy. Reports and Studies, nr. 3, 2001).

3.3.2. Det hedder i samme ånd, at automatiske stabilisatorer kan benyttes, når der er risiko for en afmatning i økonomien, men kun i den udstrækning landet har opnået målene om »tæt på balance eller udviser overskud«. Problemet bliver værre, når de, som har mest behov for et sådant økonomisk incitament, er de lande, der ikke har indfriet dette mål.

3.4. Kommissionen er med god grund bekymret over den procykliske adfærd. Den er ofte forekommet, navnlig i 1990'erne. Det var den negative side af gennemførelsen af Maastricht-kriterierne. For øjeblikket følger visse lande, der igen oplever en afmatning, atter, hvad man kan betegne som en procyklisk politik ved strengt at efterleve stabilitets- og vækstpagten. De kritiseres ikke. På den anden side vil de, som betragter et konjunkturtilbageslag som anledning til bekymring og træffer passende foranstaltninger, blive kritiseret for ikke at efterleve stabilitets- og vækstpagten. Konflikten mellem målsætninger bør løses ved at lære af erfaringerne fra 1990'erne. At holde sig til kun et af målene er ikke løsningen. Målene vægtes forskelligt af Kommissionens generaldirektorer. Det er et problem, når man skal anlægge et helhedssyn på politikken.

3.4.1. Situationen i 2001 med mindsket vækst har forværret problemerne. Ifølge Kommissionen er der inflationstendenser i visse lande, mens andre ikke har opnået budgetbalance, og resten kan anvende deres automatiske stabilisatorer. For alle lande undtagen to er de mulige virkninger af de automatiske stabilisatorer helt nede på 0,1 eller 0,2 procent af BNP. Visse lande har truffet diskretionære foranstaltninger. Holland mindsker sit overskud, hvilket også synes acceptabelt i den nuværende situation. Finland, Luxembourg og Irland er i færd med at mindske deres meget høje overskud. Det kan ses som en form for incitament og accepteres formodentlig ikke af Kommissionen. Disse er ikke desto mindre små lande, der ikke har stor indvirkning på den samlede inflation. Dette økonomiske incitament kunne være ønskeligt for lande, som har større problemer med vækstraten. Endelig øger Tyskland sit underskud, hovedsagelig på grund af sin skattesænkingsordning. Tyskland kommer ganske vist tæt på underskudsloftet på 3 %, men dette forklares ved den fortsatte korrigerende i nedadgående retning af vækstprognoserne.

3.5. Kommissionen forsøger på en sofistikeret måde at vurdere både den økonomiske politik og pengepolitikken for at kunne afgøre, om de økonomiske og pengepolitiske foranstaltninger har været neutrale, ekspansive eller restriktive. Den økonomiske politik siges at have været neutral under ØMU'ens første år, men udvikles i en mindre restriktiv retning. De pengepolitiske betingelser var til at begynde med jævnt ekspansive, men udvikledes i en mere restriktiv retning. Blandt euro-landene var det kun Finland, som oplevede virkelige

økonomiske stramminger i løbet af 2000. I Grækenland blev der løsnet noget op for pengepolitikken. De fleste andre lande, som allerede havde relativt stramme pengepolitiske betingelser, oplevede yderligere stramminger. I Irland førte de pengepolitiske forhold til øget inflation.

3.5.1. Når det gælder 2001, er situationen meget mere splittet. Finland, Holland, Tyskland og Irland fører en mindre restriktiv finanspolitik. At stramme pengepolitikken er lige så almindeligt som at lempe på den. Set i relation til kapacitetsudnyttelsen er det ifølge Kommissionens beregninger fra foråret kun Tyskland, som i 2001 stadig besidder uudnyttet kapacitet i nævneværdigt omfang. Blandt andet som følge af terrorangrebet den 11 september 2001 er der sket ændringer, kendetegnet ved faldende efterspørgsel og voksende uudnyttet kapacitet i de fleste lande såvel som forskellige reaktioner på dette, f.eks. rentesænkning.

4. Økonomiske effekter

4.1. Overordnede økonomiske effekter

4.1.1. Vurderingen af den økonomiske politiks indvirkning på den økonomiske vækst har mange facetter. Det går ikke an at basere vurderingen på en enkelt foranstaltning, uanset hvor tungtvejende denne er. Hele pakken af foranstaltninger må analyseres og vurderes i henseende til sammensætning og vekselvirkning. En endelig vurdering kan først foretages, hvis også tidspunktet for, hvornår effekten af enkeltforanstaltningerne slår igennem, tages med i betragtning. Kommissionen har forsøgt at foretage beregninger på grundlag af sådanne overvejelser. Den er nået frem til, at forandringer på de offentlige budgetters udgiftsside virker hurtigere end skatteforanstaltninger.

4.1.2. Foranstaltninger, der tager sigte på økonomiens efterspørgselsside, vil føre til hurtigere forandringer end foranstaltninger, der vedrører udbudssiden. Skattesænkninger kan både have en indvirkning på efterspørgsel og på forsyning, hvilket til dels forklarer den langsommere reaktion på skatteændringer.

4.1.3. En økonomisk politik, der er sammensat på den rigtige måde, kræver, at man overvejer alle disse aspekter. F.eks. vil en skattesænkning måske ikke give den ønskede effekt på beskæftigelsen. På samme måde er det muligt, at en sænkning af udgifterne til børnepassering eller bedre adgang til børnepassering måske ikke har en så stor effekt som forventet. På den anden side kan disse to foranstaltninger i kombination måske have større effekt end summen af deres enkelte effekter.

4.1.4. Et andet aspekt, der komplicerer planlægningen og vurderingen af den økonomiske politik, er forskellen mellem det almene offentlige budget, der omfatter alle myndighedsniveauer, og statsbudgettet. Regering og parlament har under normale omstændigheder direkte indflydelse på statsbudgettet. I visse lande er man nået til enighed om at koble budgetterne på lavere myndighedsniveauer til statsbudgettet. Dette problem er selvfølgelig meget mere kompliceret i føderale stater. ECB's og Kommissionens fokus er på de almene budgetter.

4.1.5. Det siges ofte, at belastningen på den økonomiske politik bliver større, når pengepolitikken er givet. Forskelle i økonomisk situation kan i dag kun håndteres via den økonomiske politik. På den anden side havde en økonomisk-politisk foranstaltning større spredningseffekt inden ØMU'ens fælles pengepolitik. Effekterne kunne forsvinde gennem handel og højere inflation, men også gennem højere rente og ændrede vekselkurser. Man kan derfor hævde, at den fælles pengepolitik ikke blot udvider den økonomiske politiks anvendelsesområde, men også gør den mere effektiv.

4.2. *Vækst og økonomiske resultater*

4.2.1. Det er vanskeligt at vurdere effekterne af en økonomisk foranstaltning, eftersom der er to bestemmende faktorer — de konkrete politiske foranstaltninger og den økonomiske situation, især vækst, der igen afhænger af forbrugernes og producenternes tillid. Dette er ikke noget større problem, hvis vækstprognoserne for det kommende år viser sig at passe. Da er det muligt på forhånd at beslutte, efter at have bedømt effekterne af denne vækstrate, om man skal føre en ekspansiv, neutral eller restriktiv økonomisk politik. I 1999 og 2000 var regeringerne tilbøjelige til at undervurdere væksten. Når resultaterne vurderes ud fra forbedret budgetbalance og mindsket offentlig gæld, vil regeringerne fremstå i et mere gunstigt lys, end deres foranstaltninger gør dem fortjent til. I f.eks. 2001, hvor væksten i de fleste lande vil være lavere end forventet, kan den førte politik bedømmes som passende eller vise sig at være for restriktiv.

4.2.2. Desuden afhænger væksten meget af de konkrete foranstaltninger. En foranstaltning, der svækker købekraften, vil mindske forbruget og i sidste instans væksten. Denne gensidige afhængighed gør det yderst vanskeligt at vurdere de politiske foranstaltninger.

4.2.2.1. Kommissionen gør et bradt forsøg på at adskille vækstens effekter fra de politiske foranstaltningers effekter. At det samlede underskud mindskedes hurtigere end forventet, forklares frem for alt med en uventet hurtig vækst. Desuden

skelner Kommissionen mellem på den ene side effekterne af lavere rentebetalinger på statsgælden og effekterne af automatiske stabilisatorer og på den anden side effekterne af diskretionære foranstaltninger. Effekterne af de diskretionære foranstaltninger viser sig da kun at udgøre 0,1 % af BNP. At måle effekten af hver enkelt foranstaltning separat ville frembyde uløselige problemer. For eksempel svarede sænkningen af arbejdsgiverudgiften i Spanien kun til 0,1 % af BNP. Hvordan kan effekten på BNP af denne forandring bedømmes separat, når sænkningen gennemføres samtidig med mange andre foranstaltninger?

4.2.3. Man kan desuden drage forskellige politiske konklusioner af disse tal. Kommissionen påviser, at tre lande med vedvarende store underskud ikke forbedrede deres situation i år med høj vækst, men den glemmer at nævne, at samme lande var at finde blandt de lande, der havde lavest vækst og derfor størst behov for økonomiske incitamenter. Hvis de ikke havde benyttet muligheden for at stimulere deres økonomier i disse år, ville de i dag have været i en værre økonomisk situation, men på den anden side haft bedre muligheder for at modvirke problemerne. Den valgte politik er vanskeligere at vurdere, når man både tager foranstaltningernes karakter og timing i betragtning.

4.2.4. De fleste lande har mindsket deres statsgæld inden for de senere år, men med tanke på den høje vækst var dette ikke nogen særligt storslået bedrift. Et eksempel er Belgien, der mindskede sin gæld med 5,5 % i 2000. Af dette kan 4,5 % tilskrives den matematiske ændring af gældens værdi udtrykt i procent af BNP, når væksten er højere. Der findes ingen tal, som viser, hvor stor en del af gældsreduktionen i euro-landene, der var reel afskrivning af gælden. Kommissionen kommenterer Spaniens gældskvotereduktion i 2000 (hvoraf 2,5 af 2,7 procentpoint kunne tilskrives væksten), men ØSU efterlyser sådanne tal for alle lande.

4.3. *Automatiske stabilisatorer*

4.3.1. Når budgetunderskuddet er lavere end 3 % af BNP (eller snarere når balancen i de offentlige finanser er blevet opnået), opstår spørgsmålet om, hvorvidt de automatiske stabilisatorer skal have lov til at virke frit. Men hvor stor en del af konjunkturstabiliseringen kan komme fra de automatiske stabilisatorer? Kan de forbedres?

4.3.2. Den generelle vurdering er, at automatiske stabilisatorer⁽¹⁾ har størst virkning, når strukturproblemet (chokket) ligger på efterspørgselssiden. For eksempel har visse typer af progressive skatter og arbejdsløshedsunderstøttelse en udglattende effekt både under en økonomisk nedgangsperiode og under et konjunkturopsving ved at modvirke effekterne på fysiske personers indkomster. Disse faktorer er mest effektive i forbindelse med chok, der påvirker forbruget, og mindre effektive i forbindelse med chok, der har at gøre med investeringer eller den udenlandske efterspørgsel. Chok på udbudssiden siges at påvirke inflationen og resultatet i modsat retning. En højere oliepris vil f.eks. øge inflationen og sænke produktionen. Det er svært at finde en automatisk stabilisator, som både har en stimulerende og dæmpende effekt.

4.3.3. Hvor følsomme de offentlige finanser er over for konjunktursvingninger, varierer desuden meget fra land til land. I økonomier, hvor den offentlige sektor påvirkes kraftigt af konjunktursvingninger via de automatiske stabilisatorer, kan forandringer, der opnås gennem den økonomiske politik, også have større effekt. Følsomheden virker i begge retninger, dvs. er koblet til såvel konjunkturen som til politiske foranstaltninger. Disse lande har ofte omfattende socialsikringsystemer.

4.3.4. Dette fører frem til konklusionen, at det ikke er muligt at have en generel holdning til anvendelsen af automatiske stabilisatorer. Kommissionen har regnet på passende målniveauer for budgetunderskud/budgetoverskud, der kan anvendes som mål under konjunkturudsvingene, og som er forskellige fra land til land. Jo mere ustabil økonomien er, desto større overskud kræves der. Når sådanne minimumsniveauer er blevet fastlagt, har man opstillet nye målniveauer, som gør, at de automatiske stabilisatorer kan virke frit.

4.4. Investeringer

4.4.1. Mange typer af offentlige udgifter kan have en positiv indvirkning på både vækst og beskæftigelse. Dette er tilfældet med »traditionelle« udgifter, f.eks. til uddannelse, sundhed, regionale overførsler og socialpolitik. Kvantiteten og kvaliteten af disse tjenester skaber grundlaget for en moderne vækstøkonomi. Selv om de er så vigtige, er det dog forskning såvel som private og offentlige investeringer, der prioriteres højest. I konklusionerne fra Lissabon-topmødet, som blev fulgt op i Stockholm, formuleres en politisk vilje til at forbedre disse politikker. Der er dog gået alt for kort tid til, at man kan se en effekt på væksten og beskæftigelsen, og til at man har kunnet vedtage alle de nødvendige foranstaltninger. I første række gælder det om at finde relevante indikatorer for disse foranstaltninger, og det har man endnu ikke gjort.

4.4.2. Der er stor forskel mellem euro-landene, både hvad angår udgifter til og investeringer i forskning og udvikling. Trods disse forskelle kan man vel næppe være uenig i, at alle lande bør føre en politik, som øger disse udgifters andel af BNP. Selv om vi ikke kan vurdere virkningerne af nyligt vedtagne foranstaltninger, viser tidligere erfaringer klart og tydeligt, at foranstaltninger på disse områder har en effekt. De store udgifter til IT (uddannelse, netværk, anvendelse) og forskning på dette område, f.eks. i USA og de nordiske lande, er forbundet med øget vækst og beskæftigelse.

4.4.3. Der er et statistisk dilemma her, eftersom investeringsstatistikker kun tager hensyn til fysiske investeringer. Der bør udvikles statistikker, som også omfatter investeringer i menneskelig kapital. Her foreligger et stort målingsproblem, da vi så må finde en skillelinje mellem »almindelige« uddannelsesudgifter og udgifter til almene og erhvervsfaglige uddannelser, der øger produktionskapaciteten. En mulighed ville være at betragte alle virksomhedernes udgifter til uddannelse som en investering i menneskeligt kapital (selv om de delvist betales via offentlige midler).

4.4.4. De fleste investeringer er private, og disse er de vigtigste vækstfaktorer. Men når vi taler om offentlige fysiske investeringer, som også er vigtige for væksten og som supplement til private investeringer, kompliceres disse af den måde, hvorpå stabilitets- og vækstpagten er konstrueret. Et land, hvor en høj procentandel af BNP går til offentlige investeringer, hvilket anbefales, vil have sværere ved at opnå budgetbalance, eftersom nedskæringerne inden for øvrige offentlige udgifter skal være større for at opveje disse »ekstra« offentlige investeringsudgifter, såfremt sidstnævnte ikke finansieres uden for budgettet og dermed ikke indgår i beregningen af BNP. I en sådan situation kan ØMU's konvergenskriterier måske reducere de offentlige investeringer. I 1990'erne udgjorde reduktionen af de offentlige fysiske udgifter op til en tredjedel af reduktionen af underskuddet på de offentlige budgetter, hvorved deres andel af BNP blev reduceret fra 2,9 % (1991) til kun 2,3 % (1999)⁽²⁾. Dette er økonomisk set blot endnu mere absurd, da sådanne udgifter ville øge væksten og i sidste instans gøre det lettere at opfylde stabilitets- og vækstpagtens mål.

4.5. Ændringer i skattesystemerne

4.5.1. Der bliver sjældent sat spørgsmålstejn ved de positive effekter af forskning og investeringer, mens resultaterne på vækst og beskæftigelse som følge af ændringer i skattesystemerne ikke altid er generelt accepterede. Skattesystemet påvirker viljen til at arbejde, spare og investere. Effekterne afhænger ikke blot af beskatningsniveauet, men også af skattesystemets konstruktion. Nedenfor gives nogle eksempler, men som Kommissionen fastslår, har resultaterne indtil videre været

⁽¹⁾ For en diskussion om automatiske stabilisatorer, se ØSU's udtalelse i EFT C 139 af 11.5.2001, s. 60.

⁽²⁾ Den samlede offentlige sektors faste bruttoinvesteringer i EU15, Eurostat.

temmeligt blandede. Generelt kan man konstatere, at det tager lang tid — et par år — inden man kan se nogen resultater. Og forandringerne skal være relativt store, hvis menneskers adfærd skal påvirkes.

4.5.2. Ændringer i skattesystemet skal desuden ses i en bredere sammenhæng, der også omfatter sociale ydelser. Samspillet mellem skatter og sociale ydelser bør ses som en helhed, når man undersøger effekten på beskæftigelse og vækst. Hvis man vil øge beskæftigelsen ved at gennemføre ændringer i skatte- og socialsikringsystemerne, må man desuden gå fra passive til aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger.

4.5.3. Det er ikke muligt her at behandle problemet med en aldrende befolkning på en udtømmende måde, men det skal understreges, at dette yderligere understreger betydningen af gældsreduktion. I nogle lande kan dette problem have gjort det endnu vanskeligere at få en overgang til mere konjunkturdæmpende foranstaltninger i stand.

4.5.4. I årene inden ØMU's tredje fase blev der lagt meget vægt på at stramme den økonomiske politik. Den stramme politik er blevet videreført, men tempoet er aftaget, da behovet bliver mindre, når man næsten har opnået budgetbalance, og reformerne er begyndt at virke. I de fleste lande har ændringerne både omfattet udgiftsbekræftelser og skattesænkninger, hvilket har indebåret en relativ mindskning af den offentlige sektor. I nogle lande har skatteændringerne været i form af ændringer i skatteopkrævningssystemet eller i skatteberegningssystemet, så skatteindtægterne er steget, uden at beskatningsniveauet er blevet hævet. Skattesystemerne er derfor blevet mere retfærdige.

4.6. Beskæftigelse

4.6.1. For at finde statistikker over beskæftigelsestendensen må vi henholde os til bl.a. rapporten om »Beskæftigelsen i Europa«. Dette er i sig selv et tegn på, at Kommissionen endnu ikke er fuldt opmærksom på, at beskæftigelsen nu indgår i topmødekonklusionerne. Indvirkningen på beskæftigelsen bliver der egentlig ikke taget hensyn til ved bedømmelsen af euro-landenes økonomiske politik.

4.6.2. Spanien, Belgien og Irland oplevede et fald i ledigheden på mere end 1 procentpoint per år i den toårige periode 1999-2000. Belgien og Irland opnåede dette, selv om de ikke udgik fra en situation med høj ledighed. Otte af de tolv lande nåede ikke det opstillede mål på -1 procentpoint per år, og tre lande (Østrig, Luxembourg og Portugal) kom kun halvvejs, men de havde allerede de laveste ledighedsniveauer⁽¹⁾.

4.6.3. Hvis vi i stedet ser på erhvervsfrekvensens udvikling, finder vi den største stigning i Holland, Irland, Luxembourg og Spanien. Den mindste stigning finder man i Østrig, Tyskland og Frankrig. Der er ingen klar sammenhæng mellem ændringerne i erhvervsfrekvensen i disse år og udgangspunktet for denne frekvens. Der er brug for flere faktorer til at forklare de forskellige resultater.

4.6.4. Spanien synes at have opnået de bedste resultater i denne periode, selv om man som udgangspunkt havde de højeste ledighedstal og en lav erhvervsfrekvens. Østrig har de dårligste resultater, men udgangspunktet var lav ledighed og høj erhvervsfrekvens⁽¹⁾. Der kan være forskellige grunde til forskellene i udviklingstendenserne, men der synes at være en sammenhæng mellem disse arbejdsmarkedsfaktorer.

4.6.5. Når man skal forsøge at finde årsagen til disse forskelle, forekommer vækstraten at være en naturlig forklaring. Vi kan også se, at høje vækstrater hænger tæt sammen med en positiv udvikling i beskæftigelsen.

4.6.6. De til tider modsatrettede udviklingstendenser på de nationale arbejdsmarkeder gør det nødvendigt at foretage en mere tilbundsående undersøgelse af årsagerne til positive og negative arbejdsmarkedsresultater. En del af forklaringen kan henføres til de foranstaltninger, der vedtages inden for rammerne for de tolv landes diskretionære økonomiske politik. Et støttedokument, udarbejdet af studiegruppen, som gennemgår de enkelte landes økonomiske politikker, førte til den konklusion, at disse foranstaltninger synes at være specifikke for hvert land.

5. Inkonsekvente henstillinger

5.1. Hvis man ser på andre politikområder og ikke blot på de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, er henstillingerne for 2001 for visse lande ikke i overensstemmelse med den ekspansive politik, som en lavere vækstrate ville berettige. I sin generelle bedømmelse af den økonomiske situation (monetært og konjunkturmæssigt) interesserer Kommissionen sig hovedsagelig for de lande, som oplever overopledning og inflation. Hvad angår de lande, hvor efterspørgslen ikke er tilstrækkelig til at sikre en acceptabel økonomisk vækst, gives der ikke direkte udtryk for tilsvarende bekymringer. Det gælder også de fleste regeringer. Den økonomiske politik kan generelt siges at støtte den fælles monetære politik i perioder med kraftig vækst, men der er en fare for, at de modvirker hinanden i perioder med lav vækst. Den nuværende økonomiske situation og de modsvarende henstillinger til den økonomiske politik må derfor give anledning til stor bekymring.

⁽¹⁾ Luxembourg er et særligt tilfælde, hvor en god udvikling på arbejdsmarkedet har stor indvirkning på nabolandene.

5.2. Den virkning, som et lands politik kan have på et andet lands, bliver sjældent taget op, kun indvirkningen på den generelle situation i euroområdet. Det synes desuden mest at være et spørgsmål om en matematisk sammenhæng, hvor de nationale tal for inflation osv. sammenfattes, snarere end en økonomisk beregning af de faktiske relationer mellem de tolv økonomier. Dette kan illustreres med Irland som eksempel. Henstillingerne fra Rådet (øko-fin) til Irland om at føre en mindre ekspansiv politik kan udmærket forsvares, når man ser på den irske økonomi isoleret. Virkningerne på euroområdet fra den overekspansion er imidlertid til at overse. Den irske økonomi er så lille, at den ikke i noget nævneværdigt omfang vil påvirke inflationsmålet. Irlands handel er i meget stor udstrækning rettet mod lande uden for euroområdet (f.eks. Storbritannien), hvilket betyder, at indvirkningen på Irlands handelspartnere inden for euroområdet også er til at overse.

5.3. I år med høj vækst opnår man let gode resultater hvad angår ledighed og erhvervsfrekvens, da de går hånd i hånd med vækstraten. I en situation med lav vækst er det meget mere kompliceret. Med en vækst på under 3 % vil beskæftigelsen ikke automatisk stige, og hvis man samtidig lægger vægt på budgetbalance, er der en klar fare for, at den valgte politik kan føre til højere ledighed. Vækstrate og beskæftigelsesudvikling bør derfor være de centrale spørgsmål i debatten om den økonomiske politik. De reelle økonomiske udviklingstendenser er nu så tydelige, at en sådan forandring må afspejles i kommissionsforslag og rådsbeslutninger.

5.4. Eftersom dele af stabilitets- og vækstpagtens mål er indeholdt i traktaten, har henstillinger, der er baseret på dem, en langt større vægt end mål, der blot vedtages på rådsmøder. Denne forskel i retsgrundlag bør ikke have så stor indvirkning på de faktiske henstillinger til foranstaltninger. De foranstaltninger, der anbefales, bør snarere være baseret på økonomiske argumenter end på politiske hensyn.

6. En ny ramme for målsætningerne

6.1. Kommissionens rapporter og Rådets beslutninger giver klart det indtryk, at prisstabilitet, budgetbalance og gældsreduktion er de vigtigste målsætninger. En generel lære, man kan drage af de første år efter euroens indførelse, er, at det nødvendigt at forsøge at opfylde målsætningerne i stabilitets- og vækstpagten, så man kan skabe et policy-mix, der tager hensyn til alle målsætninger for den økonomiske politik.

6.2. Vækstens indvirkning på disse målsætninger er omhyggeligt beregnet. Det, som mangler, er den økonomiske politiks indvirkning på vækst og beskæftigelse. Det synes at være hovedårsagen til, at vores henstillinger ofte mere går i en ekspansiv retning. Det kan udmærket tænkes, at et reduceret budgetoverskud eller øget underskud kan anbefales, hvis man både vil tage hensyn til finanspolitikken og til vækst og beskæftigelse. Målet på mellemlang sigt om en vækst på mindst 3 %, der er fastlagt i topmødekonklusioner, kan også angives i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og i stabilitets- og vækstpagten.

6.3. I Lissabon blev der opstillet et langsigtet mål for beskæftigelsen — reducer ledigheden for at opnå fuld beskæftigelse. For beskæftigelsesfrekvensen blev der opstillet langsigtede mål på 70 % for mænd og 60 % for kvinder. Disse langsigtede mål bør afspejles i en stabilitets- og vækstpagt som mål på mellemlang sigt med det formål at stimulere foranstaltninger, der skal opfylde de langsigtede mål.

6.4. Eftersom vi nu har nogle års praktisk erfaring med stabilitets- og vækstpagten, er tiden kommet til at vurdere de hidtidige erfaringer og forbedre dette grundlag for den økonomiske politik i eurolandene. Foruden ovennævnte forslag ønsker ØSU at understrege nogle principper om fleksibilitet for de årlige henstillinger til politikken.

- Målene bør betragtes som mål på mellemlang sigt, så resultaterne fra hvert enkelt år vurderes på det grundlag,
- der bør altid tages hensyn til konjunktursvingninger,
- vurderinger på kort sigt for hver enkelt medlemsstat bør altid afhænge af, hvor tæt den er på at opfylde de langsigtede mål,
- de bør også ses i forhold til den demografiske udvikling i hver medlemsstat.

7. Konklusion

7.1. Generelt kan man konkludere, at der er et stort behov for en mere koordineret økonomisk politik, herunder en styrkelse af den makroøkonomiske dialog, og der er også behov for større fleksibilitet i henstillingerne til foranstaltninger inden for stabilitets- og vækstpagtens rammer. Men der er også grund til at nævne nogle gode nationale eksempler, der på en gang opfylder kravene vedrørende budgetbalance, gældsreduktion, inflationstakt samt vækst- og beskæftigelsesmålene. Og arbejdet med at udvikle en konsekvent politik bør også omfatte mål for en reformering af pensionssystemerne, så de kan tilpasses efter en stadig ældre befolkning, og finansiering af offentlige investeringer på visse nøgleområder i overensstemmelse med Lissabon-topmødet.

7.2. Det betyder selvsagt, at foranstaltninger til at fastholde en høj vækstrate måske vil være en mere effektiv metode til at reducere gæld end foranstaltninger, der går ud på rent faktisk at afbetale gælden ved at skabe store budgetunderskud. En politik, der fremmer en høj vækstrate, er derfor den bedste politik til at mindske gælden.

7.3. Visse af eksemplerne kan klassificeres som strukturreformer, der har en længerevarende effekt, mens andre snarere er foranstaltninger til at modvirke konjunktursvingninger. I Grækenland synes foranstaltningen til at bekæmpe skattesvind med f.eks. en negativ indkomstskat at have været effektiv. Skattelettelserne i Tyskland, både af indkomstskatten og selskabsskatten, kan betragtes som gode eksempler på foranstaltninger til at modvirke konjunktursvingninger, selv om det ikke var deres primære hensigt. I Belgien havde udgiftsloftet og aftalen med regionale og lokale myndigheder en stor effekt på budgetbalancen. Den hollandske model med at fordele de virkninger, som væksten har på de offentlige budgetter, mellem skattesænkninger og en reduktion af den offentlige gæld, er interessant at studere. Selv om det kan forekomme retfærdigt rent fordelingsmæssigt, kan man dog sætte spørgsmålstegn ved det som konjunkturstabiliserende foranstaltning. Som helhed synes den finske budgetpolitik at være fornuftigt gearret til en videreførelse af den nødvendige stramme politik, trods kraftige ændringer i indtægter og udgifter, i en situation præget af gunstige pengepolitiske forhold og høj vækst.

7.3.1. I visse lande har man gennemført ændringer i skattesystemet for at mindske skattesvig og øge skatteberegningens grundlaget. Disse foranstaltninger har ikke blot vist sig at være effektive, men har også indebåret en tilnærmelse af de forskellige skattesystemer. Sådanne ændringer er meget vigtige og bør fortsætte.

7.3.2. I visse lande har man sænket forskellige skatter. På grund af den høje vækstrate har dette ikke resulteret i mindskede skatteindtægter. Indtægterne er i stedet fortsat med at vokse. Med en lavere vækst vil en sådan indtægtsforøgelse

dog næppe fortsætte, men snarere ende i tab af indtægter. Den effekt, som disse skattesænkninger har på efterspørgslen, kan allerede have vist sig, men det tager længere tid for de ønskede effekter på udbudssiden at vise sig. Desværre kan de komme til at slå igennem i en økonomisk sammenhæng, hvor det er efterspørgslen, som har brug for støtte. Dette viser de alvorlige problemer med at gennemføre skatteændringer i tide.

7.3.3. Udover den sandsynlige tilnærmelse af skatteberegningens grundlaget og færre muligheder for skattesvig synes der også nu at ske en reel overgang fra arbejds- og indkomstbeskatning til andre former for skatter. Der er en svag, men tydelig tendens til en tilnærmelse af skattesystemerne, både hvad angår deres udformning og skattesatserne.

7.4. Nogle lande har indført udgiftslofter af forskellig art. De kan løse visse problemer, f.eks. være med til at mindske tendensen til en automatisk forøgelse af de offentlige udgifter, så snart der bliver tilgang til flere offentlige ressourcer. Systemet kan siges at være »valgresistent«, eftersom disse lofter ofte vedtages på forhånd og enstemmigt. Samtidig kan de skabe andre problemer, f.eks. at man altid er nødt til at foretage ændringer på indtægtssiden, fordi udgiftssiden allerede er blevet låst på forhånd for en årrække, selv om det er foranstaltninger til at dæmpe konjunktursvingningerne, som der er brug for. Det er også mere ufleksibelt, når visse nøglefaktorer for udgiftsloftet ændres.

7.5. Dette var nogle af de »positive eksempler«, man kan finde, hvor visse gælder for et bestemt land, andre mere generelt. Det må understreges, at en foranstaltning, der fungerer i ét land, ikke nødvendigvis fungerer lige så godt i alle andre lande. Den økonomiske situation i et land kan være så speciel, at det, som har vist sig effektivt dér, måske er ineffektivt eller uhensigtsmæssigt i et andet land. De eksempler på foranstaltninger, som er blevet behandlet i denne udtalelse, og bemærkningerne om, hvordan de kan anvendes i et eller flere lande, er værd at diskutere i alle euro-lande, men hvordan de rent faktisk skal anvendes, må afhænge af situationen i det enkelte land.

Bruxelles, den 21. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den fælles landbrugspolitik fremtid«

(2002/C 125/18)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 31 maj 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde udtalelse om »Den fælles landbrugspolitik fremtid«. Europa-Parlamentet besluttede derpå den 4 september 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262, sidste stykke, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om midtvejsopgørelse over den fælles landbrugspolitik inden for rammerne af Agenda 2000.

Med henvisning til disse to beslutninger blev det forberedende arbejde overdraget til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører og P.L.H. Geraads til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4 marts 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20-21. marts 2002, mødet den 21 marts 2002 med 91 stemmer for og 6 stemmer hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledende bemærkninger

1.1. Det Europæiske Råds »Laeken-erklæring« af 15 december 2001 henviser udtrykkeligt til Den Europæiske Unions succeshistorie, som tog sin begyndelse først med Kul- og Stålfællesskabet og derpå med den fælles landbrugspolitik. ØSU understreger, at den fælles landbrugspolitik er den eneste politik, som føres og forvaltes på EU-plan. Den spiller en fremtrædende rolle i den europæiske integrationsproces. Laeken-erklæringen gør det tillige klart, at Europa i dag står over for nogle nye udfordringer, som nødvendiggør andre begreber.

1.2. Beslutningerne fra marts 1999 på topmødet i Berlin om Agenda 2000 gælder indtil udgangen af 2006. Kun den såkaldte midtvejsrevision kan i 2002 og 2003 medføre mindre tilpasninger i de nugældende forordninger. Landbrugserhvervet kan derfor indtil udgangen af 2006 forlade sig på stabile rammevilkår.

1.3. Efter 2006 vil det dog nok blive nødvendigt at foretage ændringer i den fælles landbrugspolitik. Allerede i dag viser der sig at være behov for ændringer af bl.a. følgende årsager:

- EU's forestående udvidelse,
- de forestående WTO-forhandlinger (med et stigende ønske om liberalisering),
- økonomiske, sociale, økologiske og regionale problemer, som der endnu ikke er fundet en løsning på,
- debatten om bæredygtig udvikling og konkretisering af den europæiske landbrugsmodel,
- opfyldelse af de ændrede krav, som stilles til landbruget.

1.4. Begivenhederne i 2000 og 2001 (såsom BSE-krisen, dioxinskandalen og de tragiske konsekvenser af mund- og klovesygen) har medvirket til en hidtil uhørt og intens samfundsdebat om landbrug og landbrugspolitik.

1.5. Såvel Eurobarometer-undersøgelsen fra foråret 2001 og EU-Kommissionens hurtige rundspørge fra november 2000 gør det klart, at de europæiske borgeres tillid til den fælles landbrugspolitik har lidt et knæk. Tillidskrisen blandt de europæiske forbrugere kunne ganske vist for det meste ikke henføres til landmændene, men eksempelvis til det foregående led i kæden, specielt fodersektoren. Alligevel er det primært landmændene, der rammes af den omsiggribende mistillid. Landmændene risikerer i stigende grad at blive kørt ud på samfundets sidespor.

1.6. Der må hurtigst muligt rådes bod på denne situation. Thi bevarelse af en tilstrækkelig stor, god og regionalt differentieret fødevarerproduktion, bevarelse af de mangesidede og varierede europæiske kulturlandskaber og udvikling af landdistrikter er betinget af, at man bevarer og videreudvikler et traditionelt⁽¹⁾ og alsidigt landbrug i EU, som er baseret på bæredygtighedsprincipperne (»den europæiske landbrugsmodel«⁽²⁾).

(1) Det begreb »bäuerlich«, som ordføreren benytter, beskriver ikke bedriftens størrelse, men den måde, som man tænker på på gårdene og driver gårdene på: Gården og dens indretning som en kvalificeret mangefacetteret arbejdsplads, en generationsbaseret tankegang, integrering i landsbyen og regionen, drift i sammenflettede og stadig større, men tæt på gården beliggende kredsløb, ansvar for natur og dyr.

(2) ØSU's udtalelse om »en politik til udbygning af den europæiske landbrugsmodel«, EFT C 368 af 20.12.1999, s. 76-86.

1.7. Det ligger derfor ØSU særligt på sinde at udnytte det reformbehov, som er en følge af samfundsdebatten og af de tidligere nævnte politiske forhold, til at udforme en fremtidsorienteret politik og derigennem give landmændene og alle landbrugsberørte et interessant fremtidsperspektiv. Man må udnytte mange borgeres og organisationers stigende interesse for landbrugets produktionsform til at forankre »den europæiske landbrugsmodel« og gøre den til en vigtig forudsætning for alsidighed.

1.8. Dette indebærer, at der snarest muligt må etableres en sammenhæng mellem de forskellige krav, som stilles til landbruget, så det undgås, at der i løbet af relativt kort tid opstår behov for fornyede diskussioner om reform af det europæiske landbrug. Evige reformdiskussioner er af det onde, fordi de både i erhvervet selv og i hele samfundet ikke kan undgå at føre til irritation, negative holdninger og usikkerhed.

1.9. ØSU konfronteres i sin egenskab af repræsentant for det organiserede civilsamfund som næppe noget andet organ med de forskellige krav, som stilles til landbruget, og med debatten om landbruget. Det har derfor besluttet allerede nu — dvs. i opløbet til de forestående reformdrøftelser — at yde et sagligt bidrag i form af en initiativudtalelse, som skal uddybes med yderligere udtalelser (f.eks. om WTO, udvidelsen eller visse markedsordninger). Denne udtalelse vedrører primært reformen efter udløbet af Agenda 2000, men ikke den forestående midtvejsrevision.

1.10. Med denne udtalelse ønsker ØSU ligeledes at imødekomme Europa-Parlamentets ønske om, at det fremlægger sin holdning til den fælles landbrugspolitik i almindelighed og til gennemførelsen af Agenda 2000.

2. Den fælles landbrugspolitik igennem 45 år

2.1. De traktatfæstede grundlag for den fælles landbrugspolitik

2.1.1. I artikel 39 i den daværende traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab blev de daværende mål for den fælles landbrugspolitik fastlagt i 1957; målene var følgende:

- at forøge landbrugets produktivitet,
- herigennem at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard,
- at stabilisere markederne,

- at sikre forsyningerne,
- at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.

2.1.2. I årenes løb har det vist sig nødvendigt at tilpasse den fælles landbrugspolitik, hovedsagelig af finans- og markedspolitisk betingede årsager. Politikerne har til enhver tid reageret herpå.

2.1.3. Siden da har blandt andre følgende artikler i traktaten om Det Europæiske Fællesskab fået særlig betydning for den fælles landbrugspolitik:

- artikel 6 (miljøbeskyttelseskrav skal integreres i Fællesskabets politikker, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling)
- artikel 152 (der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker)
- artikel 153 (der skal sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau)
- artikel 158 (Fællesskabet skal formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer)
- artikel 174 (Fællesskabets politik på miljøområdet har bl.a. følgende mål: bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten; miljøpolitikken bygger bl.a. på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats samt princippet om, at forureneren betaler).

2.2. De forskellige etaper i den fælles landbrugspolitik med afsæt i de forskellige krav

2.2.1. Ved den fælles landbrugspolitikens start stod forøget produktivitet og større produktion fra landbrugsbedrifternes side i centrum af landbrugspolitikken og dermed af politikkens instrumenter. Det gjaldt dengang primært om at sørge for en tilstrækkelig stor levnedsmiddelproduktion, at fremme strukturomlægningen i landbruget, som var nødvendig af økonomiske årsager, og dermed samtidig frigøre arbejdskraft til den ekspanderende industrisektor og til tjenesteydelsessektoren.

2.2.2. Det lykkedes også i det daværende EU at nedbringe underforsyningen af vigtige landbrugsvarer relativt hurtigt. EU's afgørende instrumenter bestod i at yde støtte til visse interne producentpriser og at beskytte mod lavprisimport (i form af importafgifter) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ På nationalt plan blev der endvidere ofte tilskyndet til investeringer på bedrifterne og til ændringer i landbrugets struktur med det sigte at optimere produktionen (f.eks. jordsammenlægninger).

2.2.3. Efter at målet om en mængdemæssig forsyning til rimelige priser ⁽¹⁾ var nået i visse sektorer, var man i disse nødt til at beskæftige sig med spørgsmålet, hvorledes man kunne styre de stadig større mængder, som det ikke mere var muligt at afsætte på det fælles marked. Årsagen til overskudsproduktionen var på den ene side forøgelsen af den europæiske produktion og på den anden side importrelaterede tab af markedsandele. Da det kun i nogen grad var muligt at øge forbruget inden for EU, blev der satset mere på eksport. Da priserne i de fleste tilfælde lå betydeligt over verdensmarkedspriserne, kunne en stor del af eksporten kun lade sig gøre ved hjælp af støttebetalinger. Eksportrestitutionerne udviklede sig sammen med interventioner i form af oplagring til et vigtigt landbrugspolitisk instrument.

2.2.4. Da der opstod flere negative følgevirkninger (især alt for store interne lagerbeholdninger og for høje omkostninger), blev der gennemført yderligere ændringer og nyskabelser i instrumenterne. Således blev der indført kvoteordninger (f.eks. for mælk og sukker), hvorved det blev muligt at styre udbuddet i visse sektorer.

2.2.5. Først fra midten af firserne førtes der en kraftigere debat om sociale og miljøpolitiske spørgsmål i relation til den fælles landbrugspolitik. Også denne mandede ud i en første række konkrete politiske skridt.

2.2.6. De frivillige braklægningsprogrammer, som dengang blev indført, bragte dog lige så lidt som de andre dengang indførte »ekstensiveringsforanstaltninger« (såsom fremme af økologisk landbrug) en løsning på de stadigt voksende økologiske problemer eller problemet om markedsordningernes omsiggribende omkostninger. De kan dog betegnes som forløbere for de første foranstaltninger, som skulle forbinde de økonomiske og økologiske målsætninger med hinanden. Således lagde den fælles landbrugspolitik allerede for ca. 15 år siden op til en løsning af problemer, som i dag spiller en stadig vigtigere rolle i debatten om bæredygtighed. Udover produktivitetsfremskridtene inden for det europæiske landbrug har også udviklingen på verdensmarkederne, især konkurrencen fra massivt subventionerede amerikanske producenter samt fremkomsten af nye eksportlande på verdensplan (såsom Brasilien og Argentina), været medvirkende til, at der i Den Europæiske Union atter findes overskud på nogle produktionsområder. De med ekstensiveringsforanstaltningerne tilstræbte resultater blev derved igen gjort relative.

2.2.7. Et andet træk er, at de dengang relativt små programmer satte gang i en vigtig udvikling. Efter at EU eksempelvis besluttede at yde finansiel støtte til udviklingen af økologisk landbrug og fastsatte vigtige rammevilkår i forordningen om økologisk landbrug, har denne sektor udviklet sig enormt.

Antallet af økologiske landbrugsbedrifter er steget fra 9 521 (i 1988) til 28 868 (i 1993) og er nået op på 124 462 (i 2000) ⁽²⁾.

2.2.8. I debatten om den fælles landbrugspolitik sociale og økologiske følger blev der rejst mindst to spørgsmål, nemlig

- om de igangværende strukturomlægninger ville få negative følger for regionernes levedygtighed og for miljøet, og i givet fald hvilke?
- om de finansielle midler, som Bruxelles stillede til rådighed, nåede frem til de »rigtige« modtagere.

2.2.9. Det blev i stadig højere grad erkendt, at den produktivitetsudvikling, som med held var opnået i kraft af den fælles landbrugspolitik traditionelle instrumenter, ikke blot stødte på økonomiske, men også på biologiske, økologiske, etiske og sociale grænser, påvirkede regionerne og rejste forbrugerspørgsmål. Det fremstod klart, at der for landbruget, som er arealbundet og beskæftiger sig med levende »produktionsfaktorer«, burde gælde andre udviklingskriterier end for industrisektoren.

2.2.10. Det kan konstateres

- at mange af de landbrugspolitiske omlægninger til fulde har gjort det muligt at nå de til enhver tid gældende mål; den fælles landbrugspolitik blev til dels drivkraften i Europas integration, især i forbindelse med udvidelsen mod syd,
- at alle reformforsøg har udløst heftig politisk debat om nye retningslinjer om den fælles landbrugspolitik,
- at der hver gang er opstået nye »problemfelter«, som har givet stødet til nye reformdrøftelser. Således kommer spørgsmålet om bæredygtig udvikling og østudvidelsen i højere grad til at stå i centrum. Man må være opmærksom på, at ansøgerlandenes overtagelse af den fælles landbrugspolitik på nogle områder kan afføde vanskeligheder, som det kan være svært at få bugt med.

2.3. 1992-reformen

2.3.1. 1992-reformen indebar et vigtigt vendepunkt i den fælles landbrugspolitik, idet beslutningerne i 1992 skal ses i sammenhæng med GATT-runden, som var i gang på daværende tidspunkt, og som senere blev færdigforhandlet.

2.3.2. 1992-foranstaltningerne vedrørte hovedsagelig

- nedsættelsen af de garanterede producentpriser ⁽³⁾
- kompensation herfor i form af direkte udligningsbetalinger

⁽¹⁾ ØSU understreger, at »rimelige priser« ikke er det samme som »billige«.

⁽²⁾ Tal for EU (15). I nogle medlemsstater ligger stigningen langt over gennemsnittet.

⁽³⁾ Hvilket dog ikke førte til lavere forbrugerpriser, selvom produktionsomkostninger faldt.

- indførelse af obligatorisk braklægning og
- nedsættelse af eksportrestitutionerne (omfang og værdi) og begrænsning af beskyttelsen mod omverdenen (i kraft af GATT).

2.3.3. 1992-reformen kan anses for en succes, når man ser på de punkter, som reformen dengang vedrørte:

- Det var overmåde kostbart at udnytte overskuddene af smør, mælkepulver, korn samt ost og grønsager (herunder også destruktion), men dette er nu i vid udstrækning en saga blot; i stadig stigende grad eksporteres EU's landbrugsvarer til markeder uden for EU uden brug af eksportrestriktioner⁽¹⁾.
- I de efterfølgende år blev både de høje interventionsomkostninger⁽²⁾, og eksportrestitutionernes andel⁽³⁾ af de samlede udgifter⁽⁴⁾ nedbragt kraftigt. Landbrugernes indkomster skulle fremover sikres, ikke så meget ved hjælp af de traditionelle instrumenter, men i højere grad gennem de nyindførte prisudligningsbetalinger⁽⁵⁾.

2.3.4. Samtidig blev der indført såkaldte »ledsageforanstaltninger«, herunder miljøprogrammer for landbruget. Denne del af 1992-reformen, som specifikt tog sigte på ekstensivering af produktionen, var dog begrænset til blot 5 % af EUGFL's garantiudgifter.

2.3.5. Når man ser tilbage på de drøftelser, som fandt sted forud for 1992-reformen, fremgår det, at der dengang også blev drøftet spørgsmål, som aldrig er blevet omsat i praksis. Daværende landbrugskommissær MacSharry fremlagde dengang følgende nye mål for landbrugspolitikken:

- bevarelse af et tilstrækkeligt antal landmænd til at kunne beskytte miljøet, kulturlandskabet og en landbrugsmodel, hvor de traditionelle landmænd spiller hovedrollen,
- anerkendelse af landmændenes to vigtige funktioner: Produktion og miljøydelse i tilknytning til landdistriktudvikling,
- en herpå indrettet landdistriktudvikling, som ligeledes omfatter fremme af andre former for økonomiske aktiviteter end ren landbrugsvirksomhed.

⁽¹⁾ 2001 i alt 70 %.

⁽²⁾ I afgrødesektoren, som i dag tegner sig for omkring 40 % af samtlige EUGFL's udgifter, var der et fald fra 63,4 % i 1991 til 5,1 % i 1999 af de samlede udgifter.

⁽³⁾ I afgrødesektoren fra 38,9 % i 1991 til 4,9 % i 1999 af de samlede udgifter.

⁽⁴⁾ I 1991 gik 91 % af EUGFL's garantiudgifter stadig til restitutioner og oplagringsforanstaltninger; i 2001 gik kun 21 % til de traditionelle markedsstøtteforanstaltninger.

⁽⁵⁾ I afgrødesektoren steg prisudligningsbetalingernes andel (inkl. braklægning) fra 0,8 % i 1991 til 89,3 % i 1999.

2.3.6. Ifølge Kommissionens daværende oplæg skulle markedsordningerne udformes, således at de satte skub i ekstensivering og miljøvenlige produktionsmetoder⁽⁶⁾. Den indførte direkte indkomststøtte skulle udformes under hensyntagen til sociale og regionale forhold. Noget tilsvarende skulle gælde for alle andre mængdemæssige bestemmelser, såsom kvoter og braklægning. Støtten til markafgrøder skulle gøres afhængig af anvendelsen af miljøvenlige produktionsmetoder.

2.3.7. Som bekendt var der dengang ikke tale om nogen form for graduering og afhængighed af den nyindførte direkte indkomststøtte.

2.4. Agenda 2000

2.4.1. Hurtigere end forventet måtte der efter 1992-reformen overvejes og indføres nye reformtiltag.

2.4.2. Hovedpunkterne i overvejelserne vedrørte bl.a. følgende

- en stærkere markedsorientering af landbrugsproduktionen og forbedring af konkurrenceevnen på de internationale markeder ved at tilnærme EU's priser til verdensmarkedspriserne;
- en styrkelse af EU's stilling ved de nye WTO-forhandlinger, bl.a. ved at nedsætte eksportrestitutionerne og omlægge markedsstøtten yderligere i retning af direkte støttebetalinger;
- forberedelse af EU's udvidelse;
- en stærkere integrering af miljømålene i den fælles landbrugspolitik;
- sammenkobling af de forskellige landbrugsstrukturpolitiske foranstaltninger og støtteprogrammerne i retning af en integreret udviklingspolitik for landdistrikterne (den fælles landbrugspolitik 2. søjle).

2.4.3. Reformen af Agenda 2000 finder sted under overholdelse af Marrakech-aftalerne. Den har flere målsætninger:

- at bevare fællesskabspræferencen for de vigtigste landbrugsvarer trods faldet i toldafgifter,
- at vinde markedsandele på det indre marked, bl.a. for foder,
- at udnytte mulighederne på verdensmarkederne, hvor der ventes en positiv udvikling mellem 2000 og 2007,
- at inkorporere miljømålsætningerne i den fælles landbrugspolitik,
- at udforme en landdistriktudviklingspolitik, som hviler på en anden søjle.

⁽⁶⁾ Den direkte støtte blev beregnet på basis af den historiske produktivitet i de enkelte lande.

2.4.4. Forinden blev der atter fremsat kritiske bemærkninger om den måde, hvorpå EUGFL-midlerne blev fordelt. »Kommissionen erkendte, at støtteordningen var forbeholdt et lille mindretal af landbrugsbedrifterne«⁽¹⁾, hvilket internt i Kommissionen endnu en gang førte til overvejelser om en ny fordeling af midlerne med afsæt i bedrifternes og regionernes behov.

2.4.5. Herved kom nogle af de grundlæggende overvejelser bag 1992-reformen om integrering af nye sociale og økologiske aspekter atter på forhandlingsbordet, om end i en delvis ændret form. Som eksempel kan nævnes forslaget om at indføre øvre grænser for den direkte støtte. Kommissionen arbejdede bl.a. med planer om en obligatorisk graduering, afhængig af bedriftens henholdsvis arbejdskraftens velstand, således at man opnåede en mere »retfærdig« fordeling af støtte midlerne. Også den obligatoriske sammenkobling mellem direkte støtte og miljøspørgsmål skulle efter planen indføres.

2.4.6. Som aldrig tidligere drøftede man under forhandlingerne om Agenda 2000 spørgsmål, som vedrørte de tre bæredygtighedssøjler hvor økonomi, økologi og socialt ansvar betragtes som ligeværdige hensyn. Mens det i Rådet efter langvarige forhandlingsrunder til sidst lykkedes at nå til enighed om en pakke af foranstaltninger med hensyn til en ny udformning af en lang række markedsordninger (den økonomiske søjle), vedblev der at bestå betydelige meningsforskelle med hensyn til de sociale og økologiske aspekter⁽²⁾.

2.4.7. Eksempelvis opnåede Kommissionen ingen godkendelse i Rådet af forslaget om obligatorisk graduering eller bevarelse af maksimumsgrænsen på 90 dyr for hver bedrift som betingelse for at yde særpræmie til tyre. Samme bemærkning gælder Kommissionens forslag om at ophæve præmierne for ensilagemajs⁽³⁾. Herved stilles andre foderplanter, såsom lucerne og kløver, fortsat dårligere, selvom det af økologiske grunde ville være vigtigt at yde støtte hertil.

3. Evaluering af ændringerne i landbrugspolitikken igennem det seneste tiår

3.1. 1992- og Agenda 2000-reformerne har bl.a. forbedret det europæiske landbrugs internationale konkurrenceevne. Overskudsproblemet er blevet langt mindre, dels fordi det er blevet lettere at få adgang til verdensmarkedet og dels fordi brugen af europæisk korn til foder er blevet mere interessant. Mange af beslutningerne under den såkaldte 1. søjle har bevirket, at de hidtidige »markedsproblemer« er blevet langt mindre.

(1) Den Europæiske Revisionsrets årsberetning 1996, EFT C 348 af 18.11.1997, pkt. 3.30.

(2) Den kendsgerning, at den 2. søjle, som tegner sig for omkring 10 % af landbrugsudgifterne, styrkede landdistriktsudviklingen, ændrede intet herved.

(3) Hvilket Den Europæiske Revisionsret kritiserer af økologiske årsager (jf. Revisionsrettens særberetning nr. 3/98 om Kommissionens gennemførelse af EU's politik og aktioner på området vandforurening, EFT C 191 af 18.6.1998).

3.2. Den videre afvikling af prisstøtten i henhold til Agenda 2000 blev kun delvis kompenseret via indførelse af direkte støtte under den 1. søjle (»prisudligningsbetalinger«). Det økonomiske pres på mange traditionelle bedrifter er taget yderligere til. Spændingen mellem nye samfundskrav (bæredygtighed, alsidighed) til landbrugsproduktionen og økonomiske krav, som landmændene stilles overfor som følge af den stadig hårdere konkurrence, er blevet større.

3.3. Den direkte støtte til landbrugsbedrifterne er i mellemtiden kommet til at spille en yderst vigtig rolle. Støttens omfang er langt større end de traditionelle elementer inden for landbrugspolitikken såsom eksportrestitutioner, interventioner og oplagring og generelt burde direkte støtte til landmænd opnå bredere accept i samfundet, end indirekte støtte via de gamle instrumenter. Der findes nu tre forskellige former for direkte støtte til landmænd

- prisudligning (1. søjle)
- udligningsbetalinger i ugunstigt stillede områder (2. søjle)
- og direkte støtte, som landmændene oppebærer for konkrete ydelser som led i miljøprogrammerne for landbruget (ligeledes 2. søjle).

3.3.1. Ordningen med direkte støtte under den 1. søjle, baseret på areal og antal dyr, hænger nøje sammen med den tidligere prisstøttelogik. Siget er at udligne tab, som ændring af det gamle prisstøttesystem medførte for landmændene.

3.3.2. Ud fra denne tankegang er det fuldt ud forståeligt, at det især er de bedrifter og de regioner, som nød godt af det tidligere prisstøttesystem, der også drager størst fordel heraf. Denne kendsgerning fører i befolkningen til den kritik, at en stor andel af den direkte støtte går til et relativt ringe antal bedrifter eller har ført til en koncentration inden for bestemte afgrøder⁽⁴⁾. Det må dog ikke overses, at medlemsstaterne havde mulighed for at øve indflydelse på fordelingen af den direkte støtte, enten gennem den såkaldte differentiering eller ved at fastlægge maksimumsgrænser for tyreantallet.

3.3.3. ØSU mener, at det bør undersøges meget nøje, om det nuværende system i praksis på bedste vis er til gavn for de fremtidsorienterede spørgsmål, som samfundet rejser — bæredygtighed, alsidighed og bevarelse af et omfattende landbrug — og om dette på længere sigt kan bringes i samklang med WTO's regler.

(4) I afgrødesektoren går ca. 40 % af al direkte støtte til kun 3 % af landbrugsbedrifterne.

3.3.4. Anderledes forholder det sig med direkte støtte, som udbetales under den 2. søjle. Der er her tale om finansiell kompensation for faktisk eksisterende, naturbetingede ulemper eller betaling for konkret leverede miljødelsler. Der er hermed tale om et vigtigt element, som dog lader sig forbedre, og som har betydning for miljøbeskyttelsens integrering i den fælles landbrugspolitik.

3.3.4.1. Det må anses for uheldigt, at den direkte støtte kun kompenserede for ulemper eller ekstra byrder, men i mange tilfælde ikke indebar reelle, direkte incitamenter til at foretrække mere ekstensive metoder frem for intensive produktionsmetoder eller til at konkretisere vigtige elementer i forbrugerbeskyttelsen inden for rammerne af den europæiske landbrugsmodel (såsom fremme af fødevarerikkerhed, sporbarhed og kvalitetssikring).

3.3.4.2. Kun i ganske få medlemsstater har miljøprogrammer indebåret tilstrækkelige incitamenter til en omlægning til mere ekstensive produktionsmetoder. Det konkluderes i en undersøgelse fra Kommissionen, at miljøforanstaltningerne for landbruget især påvirker, hvad der i produktionsmæssig henseende udgør landbrugsmæssige problemområder, hvorimod de i intensive regioner er næsten virkningsløse, fordi de finansielle incitamenter, der har for ringe betydning for landmændene.

3.4. Som følge af ordningen med direkte støtte under den 1. søjle bliver afgrøder, som er af betydning for miljøet og for regionernes økonomi — såsom foderafgrøder eller græsgrøder — stillet stadig dårligere i forhold til afgrøder, som der tidligere blev ydet prisstøtte til: Der kan nemlig ikke ydes direkte støtte til disse.

3.5. I de forløbne år er det blevet tydeligt, at der kan opstå konflikter mellem på den ene side produktivitetstendenser, som der er økonomisk fornuft i, og som er nødvendige under givne omstændigheder, og på den anden side kravene vedrørende regionernes økonomi, miljø, dyrebeskyttelse og velfærd samt forbrugerbeskyttelse. Den fælles landbrugspolitik har endnu ikke ført til en løsning på disse konflikter, dvs. at det ikke har været muligt at finde frem til en reel balance mellem de tre bæredygtighedssøjler.

3.6. Dette blev heller ikke opnået med Agenda 2000, selv om de »ledsageforanstaltninger«, som blev indført i 1992 (skovbeplantning, førtidspensionering og miljøprogrammer for landbruget), er udbygget og kombineret med andre, undertiden allerede eksisterende strukturforanstaltninger, hvorved den fælles landbrugspolitik 2. søjle, »landdistriktspolitik«, blev til. Dette indledte en ny epoke for den fælles landbrugspolitik, men spørgsmålet er, om foranstaltningerne under den nuværende 1. søjle allerede på optimal vis er afstemt således, at de supplerer de regionalpolitiske, økologiske og sociale mål, som især skal nås med foranstaltningerne under den 2. søjle.

I gennem de seneste år har ØSU konsekvent udtrykt principielt tilfredshed med den større vægt, som lægges på »landdistriktudvikling«, trods det forhold, at denne 2. søjle indtil videre kun tegner sig for 10 % af det samlede landbrugsbudget og i dag ikke står bedre finansielt set end de tidligere ledsageforanstaltninger og mål 5a- og 5b-støtte fra strukturfondene sidst i 1990'erne. Foranstaltningerne inden for rammerne af en integreret udviklingspolitik for landdistrikter bør intensivt udbygges til nogle nødvendige, men eventuelt reviserbare instrumenter under den 1. søjle, fordi de har stadig større betydning for sikring af landbrugets alsidighed. ØSU understreger, at både foranstaltningerne under den 1. søjle og landdistriktudviklingsinstrumenterne må bidrage til bevarelse og udvikling af alsidigheden og at de skal passe sammen med de 3 bæredygtighedssøjler (økonomiske, sociale og økologiske spørgsmål); hverken den fælles landbrugspolitik 1. eller 2. søjle må være koncentreret om blot ét bæredygtighedsaspekt.

3.7. Ved den forestående midtvejsrevision af Agenda 2000 bør man ikke alene undersøge, om målene med de enkelte markedsordninger i praksis er nået, hvad markeds- og budgetstabilitet angår. Efter ØSU's mening bør der lægges mere vægt på at få løst en række andre spørgsmål, så det kan fastlås, hvorledes man kan imødekomme de nye krav, som stilles til den fælles landbrugspolitik. Disse spørgsmål har afgørende betydning for den fælles landbrugspolitik fortsatte udvikling efter 2006. Set med ØSU's øjne er der bl.a. tale om følgende spørgsmål:

- Er det lykkedes at forbedre indkomsterne for hovedparten af landmændene?
- Har reformerne haft held til at standse faldet i beskæftigelsen i landbrugssektoren⁽¹⁾ og landdistrikterne og i bekræftende fald, i hvilken udstrækning? Er dette overhovedet sigtet med den fælles landbrugspolitik?
- Har reformerne ændret på fordelingen af støtteudbetalingen til landmændene og i bekræftende fald, hvordan?
- I hvilket omfang har medlemsstaterne gjort brug af artikel 3 »miljøbeskyttelseskrav« (crosscompliance) og 4 »differentiering« (modulering) i forordning (EF) nr. 1259/1999 og med hvilke resultater?
- I hvilken udstrækning er de nye krav til landbrugsproduktionen opfyldt? Svarer de kriterier, som knytter sig til støtteuddeling, til de krav, som fremgår af den europæiske landbrugsmodel og bæredygtighedsdebatten?

⁽¹⁾ Ca. hvert 2. minut nedlægges der en arbejdsplads i landbruget i EU (15).

- Hvilke resultater er der nået i forbindelse med løsning af de eksisterende miljø- og naturbeskyttelsesproblemer og med løsning af de eksisterende regionale forskelle?
- Er der tale om en afbalanceret fordeling af udgifterne mellem den 1. og 2. søjle og mellem sektorerne inden for den 1. søjle ⁽¹⁾?
- Er der tale om en tilstrækkelig balance mellem regioner og producenter?
- Er der mulighed for yderligere foranstaltninger, som kan føre til en bedre udnyttelse af en lang række landbrugsvarers særlige karakteristika, kvalitet og betydning for miljødyreskyttelse og regionerne ⁽²⁾?
- Udnyttes midlerne under den 2. søjle nu også effektivt nok til at fremme landdistriktudvikling? Hvor effektive var de enkelte programdele i realiteten? Er førtidspensionsprogrammer til gavn for landdistriktudviklingen? Kolliderer skovbeplantningsforanstaltninger ikke delvis med bestræbelserne hen imod et åbent landskab?
- Hvorledes kunne man videreudvikle et så overmåde vigtigt instrument som udligningsbetalinger for ugunstigt stillede områder?
- Hvorfor er der mellem medlemsstaterne, men også mellem regioner inden for én og samme medlemsstat, tale om en så forskellig udnyttelse af eksempelvis midlerne under den 2. søjle og miljøforanstaltningerne for landbruget ⁽³⁾.

4. Kravene til landbruget nu og fremover

4.1. Trods det forhold, at den fælles landbrugspolitik ændrer sig konstant og at mange udfordringer er blevet overvundet tidligere, er det klart, at der fortsat resterer en række nøgleopgaver. Disse vedrører både politikken og den enkelte forbruger, hvis holdning ofte står i modsætning til fremførte krav om eksempelvis større regionalitet og miljøvenlighed.

4.2. Samfundets forventninger og krav til landbruget har ændret sig.

4.3. Politikerne og samfundet ser i dag på landbrugssituationen med andre øjne. Igennem de seneste femten år er det blevet klart, at bæredygtighedsdebattens økologiske dimension

(1) Eksempelvis går 40 % af EUGFL's garantiudgifter til markafgrøder og 4 % til frugt og grøntsager.

(2) Eksempel: burde man ikke fremover belønne regionale producent-sammenslutninger, som bestræber sig på at udnytte visse regionale, men mindre »produktive« racer?

(3) Næsten halvdelen af samtlige ressourcer, som går til Østrigs og Finlands landbrugssektorer fra EU's landbrugsbudget, falder således ind under den 2. søjle. I Belgien og Holland er tallet på under 5 %. I Tyskland er der tale om betydelige forskelle mellem nord og syd med hensyn til landdistriktudviklingsordningernes gennemførelse.

og spørgsmålene omkring regionaludvikling, beskæftigelse og jobkvalitet og dyre- og forbrugsbeskyttelse er kommet til at stå stadig mere i fokus inden for den fælles landbrugspolitik. Landskabet og produktionsprocessernes kvalitet tillægges større betydning i hele Europa. Det europæiske landbrug tillægges ikke blot en produktions-, men en »alsidig rolle« i landdistrikterne.

4.4. Nutidens landmænd konfronteres med supplerende opgaver, som i første række koster dem penge, men uden at indbringe nogen, i hvert fald hidtil, fordi markedspriserne på landbrugets produkter ikke omfatter landbrugets alsidige ydelser.

4.5. Hvad landbrugets indkomstforhold angår, kan det i dag generelt konstateres, at misforholdet mellem udviklingen i producent- og forbrugerpriserne er enormt og bliver stadig større. Men også inden for landbruget kan der konstateres ekstreme indkomstforskelle, som ikke kan begrundes med forskellige kvalifikationer, flid eller iværksætterånd alene. Nogle markedsføringskæder har afstedkommet skadelige prisudviklinger med dumpingtilbud i levnedsmiddelsektoren. Markedspriser, som delvis ligger under fremstillingspriserne, indsnævrer landmændenes manøvre- og beslutningsspillerum i henseende til bæredygtighed og alsidighed. I mange regioner og mange sektorer inden for landbruget står landmændenes indkomster ikke længere i forhold til det præsterede arbejde.

4.6. Som følge af de vanskelige økonomiske rammevilkår er landmændene tvunget til at deltage i alle muligt tænkelige (lovlige) produktivetsudviklinger for at opveje de reelt eller faktisk faldende (producent-)priser og de stigende produktionsomkostninger.

4.7. Hertil kommer, at landmændene i Europa ikke alene konkurrerer med hinanden på undertiden overmattede markeder, men at WTO bestandigt presser på for at få liberaliseret verdenssamhandlen med landbrugsvarer. Produktionsforudsætningerne og -forpligtelserne udviser forskelle mellem EU og andre regioner. Uden for Europa fremstilles landbrugsvarer ofte billigere, bl.a.

— fordi der til dels findes bedre klimatiske vilkår eller strukturelt set fordelagtigere driftsformer,

— fordi produktionsmetoderne ikke er i overensstemmelse med de europæiske værdier (lavere miljø-, dyreskyttelses-, forbruger- og socialnormer, anvendelse af produktionsforbedrende midler, som er forbudt i Europa),

— fordi verdensmarkedspriserne ofte påvirkes ekstremt eller presses nedad som følge af eksportstøtte, -garantier eller -sikkerhedsstillelse.

4.8. Herigennem bliver det stadig tydeligere, at der består en konflikt mellem den nødvendige bedriftsmæssige produktivitetsudvikling på den ene side og miljø-, dyrebeskyttelses- og forbrugerinteresser på den anden side (alsidighed).

4.9. De hårde reformforhandlinger og den vedvarende debat om nødvendige videre skridt viser klart, at EU i realiteten befinder sig i en vedvarende målkonflikt, og at cirkelns kvadratur er en umulighed. Det er og vil fremover heller ikke være muligt:

- at få et landbrug, som er i stand til at producere på (ofte forvredne) verdensmarkedsvilkår (helst uden finansiel støtte),
- som samtidig opfylder samtlige forventninger med hensyn til produktion (kvalitet, sikkerhed, sparsom omgang med naturressourcerne, dyrevelfærd osv.) og formår at dække omkostningerne ved produktion i Europa ⁽¹⁾,
- og tillige sikre et moderne og attraktivt arbejdsmarked, som bidrager til beskyttelse af de ansatte, og som er kendetegnet ved et højt job- og sikkerhedsniveau samt et højt niveau i henseende til uddannelse og faglig videreuddannelse.

4.10. Alle parter må være sig denne hidtil uløste målkonflikt bevidst, når der foretages vurderinger af de hidtil gennemførte reformer af den fælles landsbrugspolitik og når det overvejes, hvorledes landbrugspolitikken kan gives en ny udformning. Selv mange politiske beslutningstagere ser ikke ud til at være fuldt ud klar over de komplekse sammenhænge.

4.11. Den vigtigste opgave i fremtiden består således i at finde frem til, hvorledes bæredygtighed og alsidighed kan integreres i landbruget. Den europæiske landbrugsmodel kan kun fungere, hvis der opnås en ny balance mellem den økonomiske, den sociale og den økologiske bæredygtigheds-søjle.

4.12. Der må findes en metode til at tilbyde landmænd, og især fremtidige generationer af landmænd, de unge landbrugere, attraktive og økonomisk stabile fremtidsudsigter. I denne forbindelse henviser ØSU til de vejledende bestemmelser i sin for nyligt vedtagne udtalelse ⁽²⁾ og til sin støtte til den fælleserklæring fra Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, som blev afgivet om unge landmænd den 6. december 2001.

⁽¹⁾ En brasiliansk landarbejder tjener måske 50 euro om måneden.

⁽²⁾ ØSU's udtalelse om »Den nye økonomi, videnssamfundet og landdistriktudvikling. Perspektiverne for de unge landmænd«. EFT C 36 af 8.2.2002 s. 29.

4.13. ØSU fremhæver, at det er af største betydning at bevare disse forskellige funktioner inden for det europæiske landbrug. I teorien kan man forestille sig den liberalistiske model, hvor de nødvendige fødevarer leveres af producenter uden for Europa, fordi dette angiveligt ville være »mere økonomisk«, selv om dette naturligvis ville komme i konflikt med princippet om forsyningssikkerhed. Men: landbrugskulturen, landskaber, arbejdspladser, dvs. alt det, som alsidighedsbegrebet omfatter, lader sig ikke importere!

4.14. Bevarelse af den europæiske landbrugsmodel og dens udvidelse til de nye medlemsstater vil koste mange penge, formentlig flere penge end det i øjeblikket anslås i landbrugsretningsslinjen. Budgetstramninger og mange finansministres forsøg på at reducere det offentlige udgifter bevirker, at spørgsmålet om det begrundede i at overføre penge fra det offentlige til landbruget kommer til at spille en afgørende rolle. Det vigtige fremtidsspørgsmål, bæredygtighed, kan blive nøglen til bevarelse af samfundets accept af langvarig pengeoverførsel til landbruget.

5. Overvejelser over den fælles landbrugspolitik fremtidige udvikling

5.1. Overvejelser over grundlæggende spørgsmål

5.1.1. EU har besluttet sig for at fremme et »alsidigt landbrug«. De ydelser, som EU's landmænd skal levere, går bl.a. ud på:

- at fremstille sikre fødevarer af høj kvalitet og i tilstrækkelige mængder ⁽³⁾;
- at producere inden for en landbrugsstruktur, som passer ind i landmiljøet og respekterer regionale behov;
- at producere i overensstemmelse med miljøkrav (miljøbeskyttelse);
- at forhindre afvandring fra landet;
- at opretholde beskæftigelsen;
- at opdrætte dyr uden brug af hormoner og antibiotika;
- at være opmærksom på dyrenes velfærd;
- at opretholde landmiljøets kultur og kulturarven på landet;
- at tilvejebringe værdifulde kulturlandskaber;
- at bevare den biologiske mangfoldighed.

⁽³⁾ ØSU henviser bl.a. til sin udtalelse »Ny plan for vegetabiliske proteiner i EU« (EFT C 80 af 3.4.2002).

5.1.2. Disse ydelser omfatter langt mere end blot fremstilling af fødevarer. Derfor kan landbruget ikke umiddelbart sammenlignes med andre erhvervssektorer.

5.1.3. Der er kun to måder, hvorpå man kan honorere for en sådan »kvalitets« produkt og de leverede ydelser, dvs. give dækning for de af landmændene afholdte udgifter, nemlig:

- via produktprisen eller
- via direkte statslige overførselsbetalinger (eller en kombination af begge dele).

5.1.4. Så længe forbrugerpriserne ikke dækker de (eksterne) omkostninger ved et alsidigt landbrug, vil det være nødvendigt at operere med overførselsbetalinger til landmænd, som opfylder de endnu ikke nærmere fastlagte kriterier vedrørende alsidighed.

5.1.5. I denne forbindelse må det kommes i hu, at overførselsbetalingernes omfang vil tage yderligere til, hvis:

- landmændene pålægges endnu flere forpligtelser,
- producentpriserne falder yderligere, bl.a. som følge af pres fra et forvredet verdensmarked eller markedsførerne.

5.1.6. Kompensation i form af direkte betalinger for de konkrete ekstra ydelser, som landbruget forventes at levere, kan udgøre et samfundsøkonomisk acceptabelt grundlag for indkomststøtteforanstaltninger til fordel for EU's landbrug. EU-landmændene ville således ikke længere få udbetalt støtte til at fremstille fødevarer billigt og pålideligt (produktbaseret støtte), men fordi deres konkurrenceevne rammes på et liberaliseret verdensmarked som følge af samfundets ønske om, at landbruget spiller en bæredygtig, alsidig rolle i landdistrikter, og fordi det yder nogle vigtige samfundsmæssige og regionale bidrag (bevarelse af arbejdspladser, udnyttelse af mindre produktive udkantområder) (belønning for anvendelse af den ønskede produktionsmodel). Målet bør være at bevare en omfattende, bæredygtig og kvalitetsorienteret produktion, hvilket kan nødvendiggøre særlige bestræbelser og foranstaltninger i visse produktionssektorer.

5.1.7. Det europæiske samfund anerkender hermed landmændenes enestående rolle som producenter af sunde og sikre fødevarer, som landskabets vogtere, som beskyttere af kulturarven og som engagerede bevarere af den naturlige og regionale mangfoldighed.

5.1.8. Dette indebærer selvsagt, at man i debatten om den fælles landbrugspolitik fremtid bliver nødt til at undersøge, om alle eksisterende landbrugspolitiske instrumenter passer ind i denne nye tilgang og således er forenelige med »den europæiske landbrugsmodel«. Man bør ligeledes se nærmere på nye instrumenter og modeller.

5.1.9. De af den fælles landbrugspolitik instrumenter, som har bevist deres værdi, bør som hovedregel fortsat anvendes fremover, idet de dog naturligvis bør videreudvikles og tilpasses ændrede vilkår.

5.2. Direkte støtte

5.2.1. Direkte støtte vil spille en stadig større rolle, så længe de »eksterne« omkostninger ved et alsidigt landbrug ikke kommer til udtryk i prisdannelsen, men må afholdes af samfundet.

5.2.2. ØSU er klart tilhænger af princippet om en funktionsorienteret tilgang til direkte støtte og effektiv sikring af dette stadig vigtigere instrument inden for den fælles landbrugspolitik. Dette kommer ingenlunde i karambolage med kravet om, at enhver form for direkte støtte nødvendiggør en fyldestgørende begrundelse af hensyn til den generelle accept.

5.2.3. Der melder sig det spørgsmål, i hvilket omfang der evt. bør foretages ændringer i den hidtidige direkte støtte. Det vil næppe kunne undgås, at vigtige samfundsgrupper fremover i stadig højere grad vil sætte spørgsmålstejn ved den hidtidige udformning af og begrundelse for direkte støtte under den første søjle og stille krav om, at støtten kobles sammen med krav om alsidighed. Politikerne må gå ind i denne debat.

5.2.4. I fremtiden kunne sammenhængen mellem direkte støtte og levering af alsidige ydelser blive et afgørende debatpunkt. Principielt kan overholdelse af eksisterende love ikke i sig selv indebære noget krav på offentlig støtte. Dog bør det undersøges, om de forskellige produktionsnormer og -vilkår, som hersker på verdensplan, gør det nødvendigt at afvige fra dette princip for at sikre det europæiske landbrugs alsidighed.

5.2.5. ØSU fremhæver, at alsidighed ikke blot er ensbetydende med, at der skal overholdes økologiske krav og tages hensyn til naturbeskyttelse. Alsidighed er bl.a. også ensbetydende med bæredygtighed, landskabspleje, udnyttelse af ugunstigt stillede områder, ophør med eller anvendelse af bestemte produktionsmetoder, korrekt dyrehold, og indebærer, at kvalitets- og sikkerhedskrav skal overholdes.

5.2.6. ØSU anmoder Kommissionen om at undersøge, om man fremover kan forestille sig

- a) en flertrinsordning for direkte støtte, som i forskellig form tager sigte på aktive landmænd:
- som producerer ud fra ensartede harmoniserede europæiske miljø- og dyrebekyttelsesnormer, som er skrappe end praksis uden for Europa, således at der kompenseres for de konkurrencemæssige ulemper, som skyldes den højere europæiske norm;
 - i anden etape bør ordningen tage sigte på landmænd, som med deres produktion opfylder nogle yderligere obligatoriske alsidighedskriterier, som ikke er begrænset til godt landmandskab⁽¹⁾ samt aspekter, hvor der eksempelvis tages hensyn til forholdet mellem arealudnyttelse og dyrehold, eller bevarelse af landskabets særlige kendetegn;
 - ordningen skal i stil med de nuværende landbrugs-miljøprogrammer ikke blot kompensere for konkrete ydelser, men skal også direkte tilskynde til indførelse af alsidige driftsformer.

Og om

- b) den første søjle under den fælles landbrugspolitik kan suppleres med nye støtteformer, ud fra hvilke hver enkelt medlemsstat (i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og inden for en ramme, som udelukker konkurrenceforvridninger) kan øge støtten til bedrifter, som lægger sig ekstra i selen med hensyn til kvalitetssikring, miljøbeskyttelse og opretholdelse af beskæftigelsen.

5.2.7. ØSU er klar over, at en eventuel sammenkobling af al direkte støtte til bestemte opgaver (økologiske, sociale og områdespecifikke) indebærer en radikal ændring for erhvervet, ikke mindst fordi dette må ventes at resultere i en betydelig omfordeling mellem bedrifter, regioner eller endog medlemsstater. ØSU anser imidlertid en sådan sammenkobling for at være samfundets reelle begrundelse for varig opretholdelse af pengeoverførsler.

5.2.8. Det bør undersøges, hvor rimeligt det vil være, at ikke alene bedrifter, hvis produkter tidligere var eller fortsat er omfattet af markedsordninger, skal være berettiget til at opnå

støtte, eller om der fra samfundets side generelt bør tildeles støtte som kompensation for alsidige produktionsmetoder og om samtlige landbrugsområder bør omfattes⁽²⁾.

5.2.9. Om dette bl.a. kan lade sig gøre ved — således som det er bragt på bane fra forskelligt hold — at yde direkte støtte, i form af en standardhektarpræmie til alle landmænd, der opfylder alsidighedskriterier⁽³⁾, som skal fastlægges nærmere, uanset hvilke afgrøder der dyrkes, kræver nærmere undersøgelser, som ØSU anmoder Kommissionen om at foretage. Eventuelt kan de erfaringer, som Kommissionen har indhøstet ved anvendelsen af forordning (EF) nr. 1244/2001 (forenklet ordning for udbetaling af direkte støtte til mindre producenter) være til gavn. Samtidig må der tages hensyn til de specielle forhold, som gælder for særlige produkter (såsom olivenolie).

5.2.10. Ud over besvarelsen af spørgsmålene i pkt. 3.7 og 5.2.6 bør det vurderes, hvorledes fordelingen af den direkte støtte ville ændre sig i forhold til den nuværende ordning, hvis arealpræmien gøres ens, samt hvilke konsekvenser dette ville få for de enkelte sektorer, regioner og bedrifter.

5.2.11. Endvidere bør det evalueres

- om der herigennem i praksis kan forventes en højere grad af politisk og social accept i samfundet,
- om det europæiske landbrugs alsidighed på denne måde kan sikres bedre i samtlige regioner, og
- om forvaltningen vil blive forenklet.

5.2.12. For at løse den eksisterende konflikt mellem kravene om naturbevarelse på den ene side og landbrugets krav på den anden, bør Kommissionen også overveje, om der tillige bør udbetales en basispræmie for arealer, som i driftsøkonomisk henseende kun i ringe grad eller slet ikke er produktive (f.eks. udpegede flora-fauna-habitat-områder eller hække, skel osv.).

5.2.13. Der ydes i dag direkte støtte under både den første og den anden søjle. For foranstaltninger under den anden søjle skal medlemsstaterne sørge for medfinansiering. ØSU henstiller, at det under de forestående reformdrøftelser undersøges, om der kan opnås en bedre accept og sammenhæng, hvis denne differentierede finansieringsform i del mindste delvis ophæves eller at man undersøger andre muligheder for at finde en løsning på de tydelige problemer omkring samfinansiering under den 2. søjle.

⁽¹⁾ I nogle europæiske regioner holdes der bestande uanset hektargrænserne i overensstemmelse med »godt landmandskab«. Tyrepræmien, som stadig er begrænset til 2 storkreaturenheder pr. hektar foderareal, betyder, at støtten til disse bedrifter allerede er begrænset til 2 storkreaturenheder (i 2002 til 1,9 og senere til 1,8 storkreaturenheder pr. hektar), men disse bedrifter, der bestemte ikke kan betegnes som »alsidige«, udelukkes ikke generelt fra støtte.

⁽²⁾ Herved vil man kunne fjerne den nuværende ordnings ulemper for eksempelvis græsgrøder og dyrkning af jordforbedrende afgrøder som bælgplanter og kløver.

⁽³⁾ Eksempler på sådanne kriterier: Husdyr i overensstemmelse med hektarbegrænsninger (højest 2 storkreaturenheder pr. hektar), vekseldrift, bevarelse/tilvejebringelse af landskabselementer f.eks. ved at fastsætte, at en given procentdel landbrugsjord skal have landskabskarakter, eller at der skal foregå »ekstensiv« dyrkning, defineret med et regionalt udgangspunkt.

5.3. Landdistriktsudviklingens fremtid (den fælles landbrugspolitikens anden søjle)

5.3.1. Landdistrikterne har ikke alene vigtige funktioner som landbrugsarealer, men spiller tillige en grundlæggende eksistentiel rolle for befolkningen i økonomisk, social og kulturel henseende.

5.3.2. Landdistrikternes særlige kendetegn og enestående karakter beror på de regionale ressourcers mangfoldighed. Bæredygtighed, dvs. en ansvarsfølelse over for fremtidige generationer, er en topprioritet og må følges op af en indsats, som udtrykkeligt tager udgangspunkt i subsidiaritet. Landdistrikter og landbrug hænger funktionsmæssigt snævert sammen. Politikken for landdistrikterne nødvendiggør derfor et relevant samspil mellem forskellige politikker. Instrumenterne under den anden søjle må derfor fremover ledsages af foranstaltninger, som rækker ud over landbrugssektoren. Der sigtes her i første række til de tekniske og sociale infrastrukturer, som er af grundlæggende betydning, og som er forudsætninger for varetagelse af landdistrikternes mangfoldige funktioner.

5.3.3. Som følge af den omfattende markedsliberalisering er der en tilbøjelighed til koncentration, hvilket ikke blot går ud over regioner med en svag struktur, men også sår tvivl om vigtige forudsætninger for den europæiske landbrugsmodel (f.eks. regionale kredsløb). I Europa-Kommissionens hvidbog om handel⁽¹⁾ står der følgende: »På lang sigt er der risiko for overdreven koncentration af distributionen i Europa, hvilket kan resultere i et stærkt begrænset antal store kæder, som dominerer hele detailhandelsmarkedet (...). I distributionssektoren kan en sådan koncentration i sidste ende føre til en begrænsning i vareudbuddet, i salgssystemernes forskelligartethed og i antallet af butikker ikke mindst i bycentre og i landdistrikter; endvidere vil forholdet mellem småproducenter og detailhandlende blive ændret.« I de forløbne år har de store distributionskæder erobret en stærk position på markedet, hvilket har ført til en kraftig koncentration i forarbejdningsindustrien, som aftager stadig flere af landbrugets basisprodukter. De krav, som forarbejdningsindustrien stiller til produkternes forarbejdningsmuligheder, udmønter sig hyppigt i normer, som står i grel modsætning til landbrugets og regionernes hidtidige diversitet.

5.3.4. Den fælles landbrugspolitik og regionalpolitikken skal sørge for, at denne proces modvirkes bevidst, således at det forhindres, at landdistrikter med en svag struktur affolkes. I den forbindelse gælder det navnlig om at tilvejebringe varige beskæftigelsesmuligheder for landbefolkningen. Bæredygtig udnyttelse af regionale ressourcer inden for rammerne af interne udviklingsstrategier nødvendiggør i struktursvage regioner, at der tillige sættes ind med solidariske, regionalpolitiske udligningsordninger.

5.3.5. Den fælles landbrugspolitikens anden søjle skal ved hjælp af en koordineret pakke af støttebetalinger sørge for kompensation for de mange ydelser, som landmændene leverer inden for rammerne af alsidighed, sørge for diversificering af landbrugerhvervet, således at indkomstgrundlaget udbygges, samt bevirker, at regionernes konkurrenceevne forøges via investeringsstøtte. På baggrund af de specifikke funktioner, som de enkelte instrumenter inden for landdistriktsudviklingen spiller (2. søjle), kan disse ikke træde i stedet for den fælles landbrugspolitikens instrumenter, men i høj grad supplere disse. Specielt de normer inden for miljø, hygiejne og dyrebeskyttelse, som er indført med den seneste reform af den fælles landbrugspolitik, nødvendiggør konsensus og sammenhæng i hele EU, således at man kan sikre ensartede vilkår og konkurrenceforhold. Det må imidlertid undersøges, om alle de trufne foranstaltninger, hvoraf nogle har vist sig at virke hæmmende i nogle sektorer, nu også vil være nødvendige.

5.3.6. Programmet landudvikling inden for EUGFL spiller utvivlsomt en nøglerolle. ØSU fremhæver, at hvis der skal opnås en generelt set positiv udvikling i landdistrikterne, er det også nødvendigt at ty til strukturfondsforanstaltninger. I de fremtidige strategier for landdistrikterne er der behov for omfattende nyskabelser. Det er derfor nødvendigt at videreudvikle EU-Fællesskabsinitiativer, som specielt LEADER + og INTERREG, og inddrage erfaringerne herfra i politikken for landdistrikter.

5.4. Udbudsstyring/Markedsordninger

5.4.1. Meningerne om udbudsstyring er undertiden modstridende, således som det bl.a. fremgår af debatten om mælkekvoteordningen. I globaliseringssammenhæng, men især i tilløbet til EU's udvidelse, anses mængdereguleringsmekanismerne for at være en ulempe og kritiseres ikke blot af landbrugsøkonomer, nogle regeringer og EU-medlemslande, men også af en del af landmændene selv.

5.4.2. Relativt stabile markedsvilkår er en afgørende forudsætning for, at landbrugsbedrifterne kan opfylde produktionskravene på tilfredsstillende vis. Et landbrug, som kun interesserer sig for konkurrenceevnen, vil næppe formå at opfylde kravet om alsidighed.

5.4.3. Da landbrugsmarkederne ifølge sagens natur er stabile og i høj grad underkastet prisudsving, og da landmændene ikke har større muligheder for at tilpasse mængderne efter markedet, kan mængdereguleringsmekanismer spille en vigtig funktion ved at begrænse eller øge udbuddet, således at der opstår en stabil, bæredygtig landbrugsproduktion.

⁽¹⁾ EFT C 279 af 1.10.1999, s. 74.

5.4.4. Mælk er et slående eksempel. Ren og skær ophævelse af mælkekvoteordningen, således som nogle medlemsstaters regeringer kræver, vil afgjort føre til, at mælkeproduktionen koncentrerer sig på gunstige produktionssteder med deraf følgende konsekvenser, ikke blot for miljøet, men også for den økonomiske styrke i regioner med ugunstige forhold. Specielt for græsningsarealer, som har ganske særlig betydning af miljøårsager, er det af hensyn til bæredygtigheden vigtigt, at drøvtyggere græsser på dem permanent.

5.4.5. Ren og skær ophævelse af kvoteordningen ville i alle tilfælde være i klar modstrid med afgivne erklæringer om alsidighed, den europæiske landbrugsmodel og omfattende arealudnyttelse.

5.4.6. Af hensyn til en kvalificeret debat under midtvejsrevisionen er det derfor efter ØSU's mening nødvendigt at forske nærmere i, hvilke konsekvenser en afskaffelse af mælkekvoterne og andre kvoteordninger ville få for regionernes økonomi, hvilken compensation (og med hvilken samfundsmæssig acceptabel begrundelse?) der kunne ydes, hvor kostbart dette ville blive samt generelt hvorledes man på langt sigt kan bevare omfattende græsjordudnyttelse.

5.5. Ekstern beskyttelse/Eksport

5.5.1. EU er verdens største importør af landbrugsvarer. EU's befolkning udgør 6 % af verdens samlede befolkning, mens EU's import tegner sig for ca. 20 % af den samlede import (intern EU-samhandel ikke medregnet).

5.5.2. ØSU er klar over, at EU under de kommende WTO-forhandlinger vil blive stillet over for krav fra nogle lande og landegrupper, som går ind for en omfattende eller fuldstændig afvikling af told og fuld åbning af grænserne.

5.5.3. Med de i dag herskende forhold på verdensmarkedet er det ikke muligt at sikre et traditionelt, alsidigt landbrug, som alle grupper i samfundet kan bakke op om.

5.5.4. Principielt venter ØSU derfor, at verdenshandelspolitikken sætter samfundene og de økonomiske områder såvel som deres producenter og forbrugere i stand til at beskytte sig mod produkter, der ikke fremstilles i henhold til lokalt anerkendte og overholdte regler om bæredygtig produktion, eller som ikke er i overensstemmelse med fastsatte normer (eksempelvis kød indeholdende hormoner, burhøns, genetisk modificerede produkter, BST i mælkeproduktionen).

5.5.5. ØSU minder om, at tilsvarende regler i andre erhvervssektorer accepteres som en selvfølge. Eksempelvis ville det ikke falde nogen ind at tillade, at der på det europæiske marked indføres motorkøretøjer uden katalysator.

5.5.6. Beskyttelse udadtil af denne art, hvor man tillige under betegnelsen fællesskabspræference beskytter følsomme produkter fra det europæiske landbrug, udgør et af de afgørende elementer i den fælles landbrugspolitik. Ophævelse heraf, enten som følge af WTO-forpligtelser eller de facto i kraft af indførelse af bestemmelser om frihandelsområder, ville så tvivl om visse grundlæggende elementer i den fælles landbrugspolitik og i sidste instans om det europæiske landbrugs alsidighed.

5.5.7. ØSU går ind for:

- at forhandlingerne ikke blot kommer til at dreje sig om begrænsning af den eksterne beskyttelse, men også føres med det sigte at tilvejebringe fair konkurrencevilkår, med en forpligtelse for samtlige WTO-medlemslande til at iagttage mindstenormer for miljøbeskyttelse og social beskyttelse,
- at liberaliseringen videreføres, idet der bør tages hensyn til forholdene og kravene inden for de forskellige produktionssektorer,
- at de såkaldte ikke-handelsmæssige aspekter (»non-trade-concerns«) gøres til genstand for forhandlinger inden for WTO, således som EU allerede har anmodet om af hensyn til -landbrugets alsidighed,
- at WTO-bestemmelserne ikke påtvinger markedsadgang for produkter, hvis sikkerhed der hersker berettiget tvivl om (det er derfor nødvendigt at præcisere SPS-aftalen),
- at der forhandles om bestemmelser, som skal forhindre, at strenge EU-regler, f.eks. inden for den nye grønne teknologi (genteknik) eller dyrebekyttelse, helt omgås af import fra tredjelande med mindre strenge regler. Med klare definitioner og mærkningsbestemmelser bør det undgås, at der opstår tvivl, og at forbrugere eventuelt føres bag lyset.

5.5.8. Den amerikanske statssekretær Ann Venemanns erklæring om, at »Doha-aftalen har smækket døren i for Europas økologiske foranstaltninger, fordi disse er ensbetydende med unfair handelspraksis, og at det er lykkedes os at holde anvendelsen af forsigtighedsprincippet under kontrol«, viser hvor principielt forskellige ikke blot Doha-vurderingerne, men også holdningen generelt er. Der er derfor lagt op til nogle hårde forhandlinger. ØSU forventer dog, at Kommissionen vil indtage en konsekvent forhandlingsposition, da bl.a. kultur og landskab, som er en følge af en »europæisk landbrugsmodel« jo ikke er handelsvarer, men et led i politikken til beskyttelse af samfundets arv. Denne arv må der værnes om, mindst lige så ihærdigt som f.eks. USA værner om sine storforetagenders eksportinteresser (f.eks. Microsoft).

5.6. Eksportrestitutioner

5.6.1. I sin udtalelse om udbygning af den europæiske landbrugsmodel opstillede ØSU nogle grundlæggende principper for landbrugseksporten. Disse principper er naturligvis fortsat gældende.

5.6.2. ØSU har bl.a. understreget, at målet må være at nedbringe al eksportstøtte mest muligt. ØSU har eksempelvis gjort det helt klart, at de eksportkreditter og eksportkreditgarantier, som især USA ynder at operere med, i henhold til artikel 10, stk. 3, i WTO-landbrugsaftalen anses for eksportstøtte, men at der ikke er fastlagt sanktioner. Dette udgør et grundlæggende problem for det europæiske landbrugs internationale konkurrenceevne; der bør findes en løsning på dette problem.

5.6.3. De europæiske landmænd, som fremover i endnu højere grad vil lade produktionen være baseret på principperne om et bæredygtigt og alsidigt landbrug, vil blive sat på en hård

prøve, hvis der importeres produkter, som ikke overholder disse kriterier, men vil selvsagt støde på yderligere vanskeligheder i visse sektorer, når de skal afsætte produkter, der indebærer flere omkostninger og dermed er dyrere på verdensmarkederne.

5.6.4. Samtidig må det erkendes, at »kvalitetsprodukter« (f.eks. ost, vin osv.) udgør en (stor) indtægtskilde på verdensmarkederne, også uden eksportrestitutioner.

5.6.5. Det er og vil også fremover være op til den enkelte landmand at afgøre, hvordan og hvad han vil producere og hvilket marked han vil satse på inden for rammerne af gældende lovgivning og gældende krav. De stadig knappere offentlige midler og de fremtidige WTO-bestemmelser, som der er lagt op til, vil givetvis gøre det nødvendigt senere hen at tage EU's landbrugseksportpolitik op til revision. Det vil blive stadig vigtigere at finde »kvalitetsmarkeder« (uden eksportstøtte) i modsætning til massemarkeder (f.eks. eksportstøtte til billigt korn til Kina), hvilket vil kunne få konsekvenser for hele landbrugsstøtten og alle de landbrugspolitiske bestemmelser.

Bruxelles, den 21. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europæisk statut for SMV'er«

(2002/C 125/19)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 26. april 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Europæisk statut for SMV'er«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Henri Malosse til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 21 marts 2002, med 81 stemmer for og 2 stemmer hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. SMV'ers behov**1.1. En konstatering**

1.1.1. I flere årtier har juristerne og de europæiske myndigheder næsten udelukkende interesseret sig for store virksomheder, der hidtil er blevet anset som de vigtigste aktører i den europæiske integrationsproces. I dag er det almindeligt kendt, at små og mellemstore virksomheder (SMV'er) spiller en væsentlig rolle i den europæiske erhvervsstruktur, hvor de tegner sig for 90 % af erhvervsparken og $\frac{2}{3}$ af arbejdspladserne. Det er altså ikke logisk, at man på det tidspunkt, hvor man vedtager en europæisk statut for selskaber, kun tænker på den form, der passer bedst til store virksomheder, dvs. virksomheder, som kan indbyde offentligheden til tegning af aktier. Det kan heller ikke retfærdiggøres, at det, når Kommissionen planlægger at sætte en stopper for dobbeltbeskatning ved gennem statuten for det europæiske selskab at indføre ét samlet beskatningsgrundlag, endnu en gang er de store virksomheder, der kan drage fordel heraf.

1.1.2. Det Europæiske Råd i Feira har med vedtagelsen af et europæisk charter for små virksomheder givet udtryk for, hvor vigtigt det er at fremme samarbejdet mellem SMV'er i Europa. En undersøgelse for perioden 1989-1995, som Kommissionen offentliggjorde i oktober 1997 (Erhvervsretligt forskningscenter (CREDA) under handels- og industrikammeret i Paris, »Propositions pour une société fermée européenne« (Forslag til et lukket europæisk selskab) under ledelse af J. Boucouechliev, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers officielle Publikationer, 1997. Se i dette værk især »Analyse des rapprochements d'entreprises en Europe« (Analyse af virksomhedssamarbejde i Europa), S. Urban, U. Mayrhofer og P. Nanopoulos, s. 11 ff.), viser, at der forholdsmæssigt er mange flere joint-ventures blandt SMV'er, end der er samarbejdsaftaler mellem store virksomheder. Denne tendens bremses dog af de mange barrierer og af de lange og bekostelige procedurer, der især er til skade for SMV'erne.

1.2. Oprettelse af en passende ordning for SMV'er

1.2.1. Den eneste overnationale og europæiske retlige struktur, der indtil videre har været oprettet, er de europæiske økonomiske firmagrupper (EØFG), som kan yde specifikke tjenester til SMV'er, men som ikke kan give et fuldstændigt svar.

1.2.2. Det europæiske selskab, hvis vedtægter netop er blevet endeligt vedtaget⁽¹⁾, er i høj grad inspireret af reglerne for aktieselskaber og er udtænkt for store virksomheder. Selv om dette selskab betegner et klart fremskridt, så går det mere end 30 år tilbage og afspejler en gammel tankegang, hvilket dets grundlag tydeligt bærer præg af. Det er tungt, komplekst og er ikke indrettet på SMV'er, ligesom det vil være vanskeligt at tilpasse efter de sociale fremskridt. Europa-Parlamentet understregede i sin rapport om det sidste forslag til Rådets forordning om det europæiske selskab, at forslaget ikke tager nok højde for SMV'er, når man tager i betragtning, at europæiske SMV'er er drivkraft for en stor del af den europæiske økonomi (Hans Peter Mayer-rapporten).

1.2.3. Derudover er harmoniseringen især rettet mod aktieselskaber, mens den lovgivning, der finder anvendelse på andels- eller enkeltmandsselskaber, stadig i høj grad præges af den nationale lovgivning.

1.2.4. Europa-Kommissionen er selv klar over denne situation, eftersom Kommissionen den 4. september 2001 gav en gruppe eksperter i selskabsret til opgave »først at undersøge de paneuropæiske regler for offentlige overtagelsestilbud og herefter de vigtigste prioriteter inden for moderniseringen af selskabsretten«, herunder »det eventuelle behov for nye retlige former (f.eks. et privat europæisk selskab, der især vil være interessant for små og mellemstore virksomheder)«.

(1) EFT L 294 af 10.11.2001.

1.2.5. Det Økonomiske og Sociale Udvalg har ligeledes i nylige udtalelser understreget, at det var nødvendigt at udtænke en ny europæisk retsform for SMV'er. Således hedder det i initiativudtalelsen om »Socialøkonomien i det indre marked« af 2. marts 2000 ⁽¹⁾, at »europæiske virksomheder med sådanne retlige organisationsformer bør kunne grundlægges af fysiske personer såvel som af mindre virksomheder, der ønsker at indgå et grænseoverskridende samarbejde for at forbedre deres konkurrenceevne«. Derudover opfordres der i tillægget til initiativudtalelse om »Europæisk charter for små virksomheder« ⁽²⁾, som blev vedtaget den 28. november 2001, til en undersøgelse vedrørende en europæisk statut for det europæiske private selskab.

1.2.6. Endelig har mange europæiske arbejdsgiverorganisationer slået til lyd for denne idé, og en arbejdsgruppe sammensat af jurister af forskellig nationalitet samt erhvervsfolk og akademikere har allerede bidraget til udformningen af et meget gennemarbejdet projekt, jf. førnævnte CREDA-studie, der er offentliggjort af Kontoret for De Europæiske Fællesskabers officielle Publikationer. Denne studie har handels- og industrikammeret i Paris samt den franske arbejdsgiversammenslutning (MEDEF) arbejdet videre på med hjælp fra en gruppe eksperter og virksomhedsledere af forskellig nationalitet, hvilket har resulteret i »La société privée européenne: une société de partenaires« (Det private europæiske selskab: et selskab karakteriseret ved partnerskaber), september 1998.

1.2.7. Det er altså nødvendigt at overveje en europæisk statut for SMV'er, der skal have til formål at lette udvekslingen mellem SMV'er i det indre marked, at gøre det muligt for SMV'er i forskellige lande at forene deres ressourcer, men også i forbindelse med oprettelsen af en ny virksomhed eller ændring af vedtægter at give foretagendet en europæisk dimension fra begyndelsen. Behovet for en sådan fælles statut øges endnu mere ved det faktum, at udvidelsen vil skabe større forskelle mellem de nationale lovgivninger.

1.2.8. På den baggrund afholdt ØSU en offentlig høring den 22. oktober 2001 med deltagelse af mere end 20 berørte europæiske organisationer samt eksperter og jurister. I forbindelse med denne høring konstaterede man, at der virkelig var et mærkbart behov for en statut for SMV'er, bl.a. for at fremme et grænseoverskridende samarbejde, men også for at undgå en ny diskrimination af SMV'er, som ikke har fordel af en europæisk statut, der først og fremmest er rettet mod store selskaber. Deltagerne fremsatte ønsker om, hvordan en sådan statut skulle tage sig ud, idet de understregede, at den skulle være enkel, at det var nødvendigt at gøre den attraktiv ved at give adgang til reelle fordele, samt at den skulle gælde for alle virksomhedsformer. De understregede fordelene herved:

1.2.8.1. Politisk fordel: Udviklingen af det tværnationale og grænseoverskridende samarbejde fremmer den europæiske integrationsproces;

1.2.8.2. Fordel, hvad angår forenkling: Her kan blandt andet nævnes selve tilstedeværelsen af en fælles europæisk statut, færre administrative formaliteter, muligheden for én enkelt skatteangivelse;

1.2.8.3. Økonomisk fordel: De SMV'er, som vælger denne statut, vil blive mere konkurrencedygtige og kendte i offentligheden, idet de får en europæisk »etiket«. Derudover kan en sådan statut være mere attraktiv for udenlandske investeringer i Europa.

2. For en europæisk statut for SMV'er

2.1. SMV'er diskrimineres i dag, da de normalt ikke kan drage fordel af en europæisk statut på samme måde som de store virksomheder. Derudover er det ikke realistisk at håbe på, at der hurtigt kan foretages en harmonisering af de nationale lovgivninger blandt andet på grund af, hvor forskellige disse er, og i betragtning af udvidelsen. Oprettelsen af et samlet forenklet instrument, der supplerer det europæiske selskab, lader altså til at være det mest effektive middel til at afskaffe hindringerne for SMV'ernes udvikling af tværnationale aktiviteter.

2.2. Det forekommer hensigtsmæssigt, at ØSU i sin egenkab af talerør for de økonomiske og sociale aktører åbner for debatten på europæisk niveau. I denne initiativudtalelse foreslås nogle punkter, der kan debatteres med henblik på udarbejdelse af en europæisk statut, der er tilpasset SMV'er, ligesom der heri angives nogle retningslinjer, som ifølge ØSU bør danne rammen om det uddybende arbejde, der senere skal iværksættes.

3. Grundlæggende mål

3.1. En europæisk statut for SMV'er skal fremme iværksætterånden og oprettelsen af nye virksomheder samt tilskynde til grænseoverskridende samarbejde i det indre marked. Derfor bør den efterspurgte struktur efterleve følgende grundlæggende mål:

3.1.1. Den skal være frit og let tilgængelig for fysiske og juridiske personer.

3.1.2. Den skal være enkel, smidig og kunne tilpasses de forskellige partners ønsker.

⁽¹⁾ EFT C 117 af 26.4.2000, s. 52-58.

⁽²⁾ EFT C 48 af 21.2.2002.

3.1.3. Den skal give plads til udvikling, således at den stadig kan anvendes, hvis virksomhedens struktur eller rammevilkår ændrer sig.

3.1.4. Den skal indføre en ægte europæisk virksomhedsstruktur, dvs. en som ikke er tilknyttet den nationale selskabsret. Dog bør den ikke indføre noget særligt privilegium eller skabe forskelsbehandling.

3.2. Det europæiske selskab for SMV'er supplerer det europæiske selskab:

3.2.1. Ved dets europæiske dimension: Statutten skal være rettet mod aktiviteter, der har en europæisk karakter i bred forstand, dvs. som enten har mindst to partnere fra to forskellige medlemsstater, eller som blot udøver eller planlægger at udøve en aktivitet på europæisk niveau, dvs. ikke blot i én medlemsstat. I begge tilfælde er samarbejdet mellem SMV'er til forskel fra fusioner mellem store virksomheder næsten altid udtryk for et ønske om udvidelse og udvikling eller endda iværksættelse af nye aktiviteter.

3.2.2. Ved selve dets karakter: Det skal være et privat selskab, som i modsætning til det europæiske selskab ikke kan indbyde offentligheden til tegning af aktier.

3.2.3. Ved dets udformning: Det nye selskab skal hvile på kontraktfrihed. Det skal være et selskab med en stærk affectio societatis. Parterne skal have så meget frihed som muligt til at tilrettelægge deres indbyrdes forbindelser og, mere generelt, selskabets drift. Man kunne udarbejde standardvedtægter, der kunne bruges til eksempel eller vejledning.

3.2.4. Ved dets juridiske ordning: Det skal være et ægte europæisk selskab, der henhører under den europæiske lovgivning, og henvisningerne til national lovgivning skal være begrænsede og specificerede.

3.2.5. Ved dets målgruppe: Det vil ikke være hensigtsmæssigt, at man med henblik på at skabe fleksibilitet fastsætter et maksimalt antal ansatte, der må være i virksomheden, for at denne kan benytte den europæiske statut for SMV'er. Naturligvis er målgruppen små og mellemstore virksomheder i overensstemmelse med Kommissionens henstilling fra 1996, der er ved at blive revideret. Statutten skal være tilpasset alle små virksomheder eller enkeltmandsselskaber.

3.2.6. Ved dets arbejdsmarkedsmæssige dimension: Statutten vil her normalt skulle henvise til den lovgivning, der finder anvendelse på det sted, hvor de ansatte udøver deres arbejde. Med henblik på at inddrage arbejdstagerne er det derudover væsentligt at fastsætte nedenstående retningslinjer:

3.2.6.1. Hvad angår grænseoverskridende information og høring, skal statutten være inspireret af det EU-direktiv, der er ved at blive vedtaget⁽¹⁾, og indeholde en ordning for virksomheder med mere end 50 ansatte.

3.2.6.2. Hvad angår grænseoverskridende deltagelse i virksomhedsledelsen, foreslår ØSU, at der i tråd med de tilsvarende regler for det europæiske aktieselskab vælges en realistisk og pragmatisk fremgangsmåde, der sigter mod at bevare de opnåede rettigheder, idet man dog skal undgå et for tungt system.

3.2.6.3. Dette tiltag er med til at videreføre den dynamik, der blev givet næring til i grønbogen om »Fremme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar«, som blev vedtaget den 18. juli 2001⁽²⁾. Derudover vil bestemmelserne om inddragelse af de ansatte blive betragtet som et positivt aspekt ved den europæiske integration, hvilket kun kan styrke den »EU-etiket«, der indføres med den nye statut.

3.2.7. Ved dets skattemæssige status: Der kan ikke a priori indføres nogen permanent fordel. På den anden side indgår det i Kommissionens foreslåede strategi i meddelelsen »På vej mod et indre marked uden skattemæssige hindringer«⁽³⁾, at virksomheder, der vælger den europæiske statut, kunne være de første til at drage fordel af ét enkelt konsolideret beskatningsgrundlag, hvilket vil være et værktøj til forenkling, der ligeledes vil gøre det muligt at undgå dobbeltbeskatning. Kommissionen planlægger at igangsætte en pilotfase til fordel for SMV'er og/eller virksomheder, som vælger statutten for det europæiske selskab. ØSU fremsætter i øvrigt om kort tid en udtalelse om denne meddelelse.

4. Mulige fremgangsmåder i forbindelse med en europæisk statut for SMV'er

Projektet kunne organiseres omkring nedenstående retningslinjer, der bør gøres til genstand for en dybtgående undersøgelse i samråd med de berørte aktører.

4.1. Gældende ret

Projektet skal karakteriseres ved en tydelig opdeling af de forskellige retskilders anvendelsesområde: forordningen, vedtægterne og den nationale ret.

(1) Direktiv om indførelsen af en general ramme for information og høring af arbejdstagerne i Det Europæiske Fællesskab (fælles holdning vedtaget af Rådet den 23 juli 2001, EFT C 307 af 31.10.2001).

(2) KOM(2001) 366 endelig.

(3) KOM(2001) 582 endelig.

4.1.1. Forordningen om statuten skal på de områder, hvor den finder anvendelse (herunder hvad angår stiftelsesformer, egenkapital, hovedsæde, registrering samt ledernes ansvar) være fuldstændig samt uafhængig af national lovgivning, som ikke kan gøres gældende — end ikke subsidiært. Dette er meget vigtigt for at sikre tekstens fælles og altså europæiske karakter samt den klarhed og sikkerhed, som retsformen skal bibringe parterne og tredjemænd.

4.1.2. Forordningen skal ligeledes sikre parterne en vidtgående kontraktmæssig frihed, og den skal eksplicit fastsætte anvendelsesområdet herfor (især hvad angår selskabets organisation og drift samt regler for værdipapirer). Nogle områder skal obligatorisk dækkes af vedtægterne. For at undgå undladelse heraf skal den myndighed, der er ansvarlig for registreringen, kontrollere, at alle de bestemmelser, som vedtægterne skal indeholde, reelt er der.

4.1.3. Naturligvis vil det europæiske selskab for SMV'er ligesom de nationale selskaber fortsat være underlagt medlemsstaternes generelle regler: regnskabs-, beskatnings- og strafferet samt procedurer for insolvens og betalingsstandsning.

4.2. Generelle bestemmelser

Enkelthed og stor smidighed i den praktiske anvendelse skal være de to overordnede principper for projektet.

4.2.1. Selskabet kan bestå af en eller flere fysiske eller juridiske personer fra såvel medlemsstater som fra tredjelande. Minimumskapitalen kan fastsættes til 15 000 EUR og være opdelt i aktier uden dog at udelukke andre muligheder. Parterne forpligter sig kun med det indskudte beløb.

4.2.2. Der skal være en høj grad af kontraktmæssig frihed — dog skal mindretsaktionærers og tredjemænds rettigheder beskyttes og omhandles af forordningen. Det vil således være vedtægterne, der fastsætter parternes rettigheder, selskabets organisation og drift, dets organers beføjelser samt betingelserne for overførsel af værdipapirer. Forordningen skal dog fastsætte minimumsforpligtelser, såsom opregning af de områder, hvorom parterne skal træffe beslutning i fællesskab.

4.2.3. Selskabets repræsentation over for tredjemænd baseres på regler, der er i overensstemmelse med det første europæiske direktiv om selskabsret.

4.2.4. Hovedsædet skal befinde sig inden for EU og på det sted, hvor selskabet har sin centrale administration. Det skal kunne overføres til en anden medlemsstat uden opløsning af virksomheden eller oprettelse af en ny.

4.2.5. Der skal være mulighed for tvungen afståelse og fratrædelse af en medindehaver; reglerne herfor skal, ligesom prisen for genkøb eller overdragelse af værdipapirer, fastsættes i vedtægterne. Vedtægterne kan også fastlægge, at der ikke behøver at være proportionalitet mellem den indskudte kapital og indehavernes pengemæssige og ikke-pengemæssige rettigheder, eller endda at værdipapirerne skal være uafhængelige i en periode. Sådanne klausuler kan kun ændres ved enstemmig beslutning.

5. Yderligere foranstaltninger

Selv om det er utænkeligt at skabe privilegier i forhold til nationale statutter, da dette kan give konkurrenceforvridninger, kunne det med henblik på at gøre ordningen mere attraktiv være interessant at fastsætte:

5.1. ensartede, forenklede, hurtige og billige etableringsformaliteter (man kunne endda forestille sig en vederlagsfri registrering);

5.2. en særlig ordning for information og for teknisk og finansiel støtte (f.eks. ved hjælp af Euro Info Centre, europæiske netværk vedrørende risikovillig kapital, »business angels« osv.)

5.3. adgang til forskellige europæiske eller nationale støtteordninger, hvis der skulle blive skabt nye job (hvad angår europæiske støtteordninger, drejer det sig om JEV-proceduren, i henhold til hvilken der kan ydes støtte til gennemførligheds- og investeringsundersøgelser, eller Den Europæiske Socialfond).

6. Inddragelse af andre former for virksomheder

6.1. Det vil være relevant at tage spørgsmålet op om, hvorvidt andre former for virksomheder skal tages i betragtning, herunder kooperativer og erhvervsdrivende foreninger.

6.2. ØSU er fortalere for, at man så hurtigt som muligt får vedtaget forslaget til statut for det europæiske andelselskab, der i 1993 var genstand for et ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning, og som i høj grad er i overensstemmelse med de pågældende sektorer ønsker.

6.3. Ligesom det er tilfældet med det europæiske selskab, kan statuten for det europæiske andelsselskab vise sig at være mindre attraktiv for mindre virksomheder, blandt andet med hensyn til det påkrævede minimumsindskud, eller for nye former for virksomheder med socialt sigte, som ønsker at udøve deres aktiviteter på EU-niveau.

6.4. Derfor støtter ØSU ud over den europæiske statut for SMV'er idéen om at overveje, med hvilke retlige instrumenter man på EU-plan kan imødekomme de behov, som er forbundet med fremkomsten af disse nye former for partnerskaber.

7. Konklusioner

7.1. Behovsanalysen bekræfter nødvendigheden af et projekt vedrørende et europæisk selskab for SMV'er. Det drejer sig først og fremmest om at tilbyde disse en europæisk statut, således at de sikres samme behandling som de store virksomheder — den primære målgruppe for det europæiske selskab

— samt at tilbyde dem en »EU-etiket« med henblik på at lette deres aktiviteter i det indre marked.

7.2. For at gøre den nye statut attraktiv skal den hindre risikoen for dobbeltbeskatning og indføre stor juridisk smidighed, lempelige etableringsformaliteter samt råd og støtte til fremme af virksomhedspartnerskaber.

7.3. I forlængelse af konklusionerne på Det Europæiske Råds møde i Lissabon ser ØSU den europæiske statut for SMV'er som et middel til at opfylde målsætningerne om at forbedre den europæiske konkurrenceevne og iværksætterånd samt at skabe nye aktiviteter og job. Statuten vil ligeledes kunne fremme arbejdstagernes medindflydelse på europæisk niveau, hvilket igen vil bidrage til at krone integrationsprocessen med held.

7.4. ØSU opfordrer derfor til, at man hurtigst muligt indfører en forenklet europæisk statut for SMV'er, der supplerer det europæiske selskab.

Bruxelles, den 21. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer (Anmodning fra Kommissionen til ØSU om sonderende udtalelse)«

(KOM(2001) 726 endelig)

(2002/C 125/20)

Den 10 januar 2002 besluttede formanden for Kommissionen, Romano Prodi, under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om en sonderende udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg om det ovennævnte emne.

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 1. marts 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling den 20.-21. marts, mødet den 21. marts, følgende udtalelse med 56 stemmer for, 1 stemme imod og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Regelforenkling er et væsentligt led i bestræbelserne på at opnå målene for Den Europæiske Union, herunder de mål, der indgår i den europæiske sociale model. Enklere regler indebærer mange fordele for offentligheden og erhvervslivet. Regler er nødvendige for at forbedre borgernes sundhed og sikkerhed, beskytte miljøet, opfylde sociale mål, sikre et alment udbud af vigtige offentlige tjenesteydelser og beskytte forbrugerne. De bidrager også til at fremme konkurrencen ved at skabe lige vilkår for virksomhederne, hindre markedsforvriddinger og sikre et klima af retlig sikkerhed for de offentlige forvaltninger, virksomhederne og forbrugerne. Regler spiller også en rolle ved at forlige forskellige interessenter til tider modstridende interesser.

1.1.1. Der er imidlertid en pris at betale for sådanne fordele. I den seneste undersøgelse af holdningen i erhvervslivet, som er foretaget for Kommissionen (Kommissionen, Internal Market Scoreboard nr. 9, november 2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market), vurderes det, at europæiske virksomheder kunne spare mindst 50 mia. EUR, hvis reglerne blev forbedret. Dette svarer til en reduktion på 15 % i virksomhedernes administrative omkostninger. Omsat til tal bliver de samlede årlige administrative omkostninger for erhvervslivet godt 330 mia. EUR. Hertil kommer, at skønnet over besparelser er baseret på status quo. Som Kommissionen selv udtrykker det: »Bedre lovgivningsmæssige rammer vil efter al sandsynlighed afføde en ny økonomisk dynamik, som uden tvivl vil indebære endnu større fordele.«

1.1.1.1. Disse omkostninger svarer faktisk til, at virksomhederne pålægges en ekstra beskatning. Som det er tilfældet med enhver anden beskatning overvæltes omkostningerne på

forbrugerne i form af højere priser. Borgerne må have sikring for, at de får valuta for pengene. Det er helt klart ikke tilfældet i dag.

1.2. Dette er endda ikke hele historien. Ovennævnte tal tager ikke højde for de omkostninger, reglerne medfører for den offentlige forvaltning, eller den økonomiske ineffektivitet, der skyldes dårlig regulering, f.eks. højere priser og ringere varer og tjenesteydelser forårsaget af konkurrencebegrænsninger og mindre nyskabelse. På dette grundlag har Kommissionen vurderet, at de samfundsmæssige omkostninger ved dårlig regulering kan komme op på omkring 10 % af BNP. Det kan derfor ikke undre, at Kommissionen beskriver enklere lovgivningsmæssige rammer som en særdeles nyttig gevinst. Høj lovgivningsmæssig kvalitet ville også bidrage til at genoprette borgernes tillid til deres regeringer og til de offentlige institutioner generelt.

2. De hidtidige resultater

2.1. Forenkling og forbedring af de lovgivningsmæssige rammer blev på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992 placeret højt på Fællesskabets dagsorden. På Det Europæiske Råds møde i Lissabon i marts 2000 satte Den Europæiske Union sig for at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed. I Lissabon og senere i Santa Maria de Feira i juni 2000 blev det klart tilkendegivet, at bedre lovgivningsmæssige rammer må bidrage til at opnå dette mål. Opfordringen til at fastlægge en strategi, der ved en ny samordnet aktion sigter på at forenkle de lovgivningsmæssige rammer, blev senere bekræftet og udvidet på Det Europæiske Råds møder i Stockholm og Göteborg.

2.1.1. Lissabon-topmødet opfordrede specifikt til at tage fat på spørgsmålet om regelforenkling i 2001 — både i EU-institutionerne og i medlemsstaterne. Indtil videre har resultaterne været skuffende. Der er ikke meget, der tyder på, at der er opnået væsentlige resultater i medlemsstaterne, og Kommissionen er 12 måneder bagud i forhold til sit program. Disse forsinkelser er særlig uheldige i lyset af den nært forestående udvidelse. Tidsplanen for udvidelsen indebærer optagelse af ti ansøgerlande inden valget til Europa-Parlamentet i 2004.

2.2. I intervallet mellem Edinburgh-topmødet og Lissabon-topmødet blev der kun gjort ringe fremskridt med hensyn til at forbedre de lovgivningsmæssige rammer. I 1995 blev der i Molitor-rapporten opstillet 18 generelle henstillinger. ØSU støtter disse forslag og beklager, at der i den mellemliggende periode er gjort så lidt for at gennemføre dem.

2.3. I maj 1996 blev SLIM-initiativet (Simpler Legislation for the Internal Market) lanceret med det formål at kortlægge metoder til forenkling af lovgivningen om det indre marked, men resultaterne har været meget beskedne. Initiativets gennemførelse har været tilfældig og ineffektiv, og det har kun haft ringe virkning. En af årsagerne hertil er, at Rådet og Parlamentet ofte ikke har fulgt op på Kommissionens forslag om ændring af eksisterende lovgivning. Alt for ofte har medlemsstaterne ikke gennemført de nødvendige opfølgingsforanstaltninger. En nylig rapport om resultatet af SLIM-initiativets femte fase (arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: Enklere lovgivning for det indre marked SEK (2001) viste, at kun fem medlemsstater havde taget initiativ til forenkling af den nationale lovgivning på grundlag af de fællesskabsforordninger og -direktiver, som var blevet revideret under den femte fase, og at det i de fleste af disse tilfælde ikke havde været muligt at identificere eller kvantificere omkostningsbesparelserne for brugerne. Der er et tydeligt behov for en metodemæssig forbedring af post hoc evalueringer.

2.4. Siden Lissabon-topmødet har der været gjort adskillige forsøg på at fremskynde regelforenklingen. Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgav en initiativudtalelse herom i oktober 2000 ⁽¹⁾ og en opfølgingsudtalelse i november 2001 ⁽²⁾. I november 2000 nedsatte ministrene med ansvar for offentlig forvaltning en rådgivende gruppe på højt plan, der skulle rådgive om alle aspekter af dette problem. Gruppen afgav sin rapport, Mandelkern-rapporten, i november 2001. I december 2001 forelagde Kommissionen en meddelelse ⁽³⁾ for Det Europæiske Råd i Laeken om forenkling og forbedring af de lovgivningsmæssige rammer.

2.5. Meddelelsen fra Kommissionen til forårstopmødet i Barcelona ⁽⁴⁾ indeholder en opfordring til Det Europæiske Råd om at bakke op om igangværende foranstaltninger, der går ud på inden udgangen af juni 2002 at afslutte arbejdet med en handlingsplan til forbedring og forenkling af de lovgivningsmæssige rammer.

3. Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd i Laeken

4. Mandelkern-rapporten

5. Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelser

5.1. I sin udtalelse fra oktober 2000 ⁽⁴⁾ 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«.

5.1.1. ØSU anmodede om, at Det Europæiske Råd på forslag fra Kommissionen vedtog en flerårig forenklingsplan med målsætninger, metoder, budgetmidler og opfølgings- og kontrolressourcer. Det Europæiske Råd bør hvert forår gøre status over gennemførelsen af denne plan på grundlag af en rapport fra Kommissionen.

5.1.2. Det blev foreslået i udtalelsen, at EU-institutionerne som led i denne plan skulle vedtage adfærdskodekser, som sikrer, at institutionerne bevidst arbejder for en enklere lovgivning i stedet for at medvirke til at gøre reglerne mere komplicerede. Kommissionen bør vise et godt eksempel, og medlemsstaterne og deres forvaltninger bør ansøges til at vedtage egne adfærdskodekser. ØSU førte an med at opstille sin egen adfærdskodeks i udtalelsen.

⁽¹⁾ EFT C 14 af 16.1.2001, s. 1.

⁽²⁾ EFT C 48 af 21.2.2002.

⁽³⁾ KOM(2001) 726 endelig af 5.12.2001.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 14 endelig.

5.1.3. Udtalelsen anbefalede endvidere, at Kommissionen betror konsekvensanalyserne til et eksternt organ, som har de nødvendige kvalifikationer og opfylder kriterierne om uvildighed.

5.2. I sin udtalelse fra november 2001 ⁽¹⁾ videreudviklede ØSU sit forslag om et uvildigt ekspertorgan, der skal gennemgå lovgivningsprocessen. Udtalelsen indeholdt følgende konkrete forslag til forbedring af de eksisterende lovgivningsmæssige rammer:

- 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. Organet 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 være tidsbegrænset og bør ved periodens udgang automatisk ophæves, såfremt de ikke forlænges 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 svensk forbillede 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.
- Alle lovforslag bør testes for, hvorvidt de er i offentlighedens interesse.
- 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 af lovforslag, indeholde en rapport, hvor alternative, ikke-lovgivningsmæssige forslag undersøges.

5.2.1. ØSU gentager nu disse forslag, som det mener bør danne grundlag for en systematisk og omfattende strategi til opnåelse af bedre lovgivning på alle niveauer.

5.3. Udtalelsen beskrev lovgivningshierarkiet, som består af forordninger og direktiver på EU-plan, nationalt omsat fællesskabslovgivning, nationale love og regeringsbekendtgørelser, cirkulærer udstedt af styrelser og direktorater, bestemmelser fastsat på regionalt og lokalt plan samt kollektive overenskomstaftaler. Jo lavere man kommer i hierarkiet, jo større er lovgivningsmængden, jo mindre er gennemsigtigheden og ansvarligheden og jo flere tilfælde er der af kompleksitet, modstridende paragraffer og tilfældighed.

5.4. I udtalelsen blev det endvidere pointeret, at rammelovgivning af natur er mere fleksibel og giver virksomheder større frihed inden for allerede fastlagte rammer, men at 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.

5.5. Udtalelsen understregede det nødvendige i at sætte kraftigt skub i forenklingen for at lette udvidelsen af EU. ØSU vil gerne gentage vigtigheden heraf. Når en handlingsplan for enklere og bedre lovgivning ligger klar i juni 2002, forudsat at denne frist overholdes, er der knap to år tilbage, før optagelsen af de første nye medlemsstater.

6. Generelle bemærkninger

6.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at forenklingen af de lovgivningsmæssige rammer kræver en interinstitutionel strategi og tæt samarbejde og samordning mellem alle aktører på EU- og medlemsstatsplan.

6.1.1. Det er prisværdigt, at Kommissionen agter at tage effektivt fat på dette problem, men ØSU tvivler alvorligt på, at der kan findes politisk vilje på alle niveauer til en tilstrækkelig målbevidst gennemførelse af forenklingen. Det samarbejde, der hidtil har været eller manglet mellem medlemsstaternes forvaltninger på andre områder, f.eks. skattesvig, er ikke noget godt udgangspunkt for en vellykket indsats, medmindre den styres af en stærk samlende kraft.

(1) KOM(2002) 14 endelig.

6.1.1.1. Kommissionen har ret i, at der må indarbejdes nye vaner og arbejdsmetoder og fremelskes en ny administrativ og politisk kultur. Dette er vanskeligt nok på europæisk plan, men opgaven bliver endnu vanskeligere, efterhånden som man bevæger sig ned i lovgivningshierarkiet. Forvaltningerne i bestemte medlemsstater tillader anonyme organer, der stort er uden oplysningspligt, at påtage sig lovgivningsmæssige opgaver. Denne praksis må bekæmpes.

6.2. ØSU støtter Kommissionens planer om at forenkle gældende fællesskabsret og reducere mængden af lovgivning. Dette er i tråd med anbefalingerne i ØSU's to udtalelser. Det hilses navnlig velkommen, at Kommissionen agter at opnå en reduktion på 25 % i mængden af eksisterende lovtekster inden udløbet af sin nuværende embedsperiode. ØSU mener, der bør fastsættes en frist inden udløbet af næste embedsperiode i 2010 for fuldførelse af processen. Dette skulle forbedre lovteksternes kvalitet og reducere lovmængden, hvilket er lige så vigtigt, om ikke vigtigere. ØSU er ligeledes enig i planen om at trække forslag tilbage, som ikke er blevet til lov, og som ikke længere er aktuelle. Medlemsstaterne bør tage lignende skridt.

6.2.1. ØSU mener, at forenklingprocessen kræver indførelse af kriterier, der kan danne grundlag for beslutninger, f.eks. sociale og miljømæssige standarder eller hensyn. Alle berørte aktører bør inddrages i fastlæggelsen af disse kriterier.

6.3. ØSU bifalder Kommissionens planer om at styrke og intensivere høringsprocessen og mener, dette bedst kan gøres ved at konsultere så bred en kreds af aktører som muligt. Der bør navnlig igangsættes procedurer til udvidet høring af repræsentanter for små virksomheder og andre samfundsgrupper, som i øjeblikket er underrepræsenteret. Ud over den formelle høringsproces med udvalgte samtalepartnere kunne Kommissionen opfordre alle berørte personer til at give deres mening til kende. Det bør være op til den konsulterede part, om der skal finde en høring sted. Denne proces bør foregå forud for offentliggørelsen af lovforslag, og der må fastsættes en klar frist for indgivelse af indsigelser.

6.3.1. Høringsprocessens gennemsigtighed ville blive forbedret betydeligt, hvis Kommissionen samtidig med fremlæggelsen af sine lovforslag, offentliggjorde en sammenfatning af modtagne reaktioner og en redegørelse for, i hvor stor udstrækning der er taget hensyn til dem.

6.4. ØSU er enig med Kommissionen i, at medregulering, hvis anvendt korrekt, kan føre til større fleksibilitet og effektivitet, og mener ligesom Kommissionen ikke, at medregu-

lering udgør noget forsøg på at gå uden om lovgiveren eller undgå regulering. Dette var også konklusionen på en høring om medregulering, som ØSU's Markedsobservatorium afholdt i maj 2001.

6.5. ØSU støtter Kommissionens planer om at oprette et internt lovgivningsnetværk til fremme af god praksis og accepterer nødvendigheden af at oprette et parallelt interinstitutionelt netværk, der skal overvåge lovteksternes kvalitet. ØSU mener, at dets fremtidige udtalelser også bør kommentere den lovgivningsmæssige kvalitet i Kommissionens forslag.

6.6. ØSU er enig med Kommissionen i, at medlemsstaterne nødvendigvis må sørge for, at fællesskabslovgivningen omsættes korrekt til nationale love inden for de fastsatte tidsfrister. Kommissionens resultattavle for det indre marked (Internal Market Scoreboard nr. 9, november 2001) belyser, i hvilken udstrækning dette ikke finder sted. ØSU anser det for særdeles vigtigt at forbedre indsatsen på dette område.

6.7. ØSU kan i det store og hele gå ind for henstillingerne i Mandelkern-rapporten.

7. Konsekvensanalyse af lovgivning

7.1. ØSU bemærker, at Kommissionen forslår en forudgående evaluering af dens udkast til forslag for at afgøre, hvilke der skal underkastes en detaljeret konsekvensanalyse. ØSU mener, at der er svagheder i det nuværende system med konsekvensanalyser og er enig med det europæiske politikcenter (The European Policy Centre) (»Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity«, EPC, september 2001) i, at enhver regulerende eller lovgivningsrelateret aktivitet fra Kommissionens, Rådets eller Europa-Parlamentets side bør være genstand for en analyse af lovgivningens konsekvenser.

7.2. En konsekvensanalyse af lovgivning omfatter en række forskellige metoder, der tager sigte på en systematisk evaluering af de negative og positive konsekvenser af foreslået og eksisterende lovgivning. Det er ikke det samme som en costbenefitanalyse og skal heller ikke erstatte afgørelser ved politiske beslutningstagere og folkevalgte repræsentanter. Den er baseret på principperne for risikoenanalyse, men anvendes i en sammenhæng, hvor der ikke er nogen »risikofrie« alternativer.

7.2.1. Konsekvensanalysen fremmer strømmen af relevante oplysninger til de instanser, der fastlægger lovgivningen, uden at pille ved de politiske beslutningstageres suverænit. Konsekvensanalysen ændrer på ingen måde ved balancen mellem EU-institutionerne.

7.3. Begrebsmæssigt er den baseret på seks grundpiller:

- Begrundelse: Klar udpegning af et specifikt problem og en overbevisende begrundelse for værdien af og den sandsynlige effektivitet ved lovgivningsmæssig intervention.
- Høring: Omfattende og gennemsigtig høring med alle interessenter for at fastlægge omkostninger og fordele ved lovforslag.
- Analyse: Systematisk, empirisk analyse af omkostninger, fordele og alternativer, som tager hensyn til lovgivningsstrategiens konsekvenser i den »virkelige verden«.
- Maksimering af de overordnede nettofordele: Fokus på fastlæggelse af lovgivningsmæssige løsninger, som maksimerer den overordnede nettovelfærd for alle borgere og interessenter.
- Sammenhæng: Brug af fælles, standardiserede, praktiske fremgangsmåder, der sikrer overensstemmelse i analysen på alle myndighedsniveauer.
- Ansvarlighed: Klar, struktureret orientering af beslutningstagerne om konsekvenserne af at vælge specifikke mål eller strategier for lovgivningen.

7.4. ØSU mener, at mange af forslagene i Kommissionens meddelelse⁽¹⁾ bør implementeres i forbindelse med, at der etableres en integreret proces til at understøtte beslutningstagning, der er baseret på kriterierne for konsekvensanalyse af lovgivning.

7.5. EU's politik for styring af lovgivningen er ikke klar eller entydig. Den er indeholdt i de retningslinjer for lovgivningspolitikken, der blev fremlagt af EU-kommissionens formand i 1996. Disse retningslinjer er ikke bindende, og der er for øjeblikket ikke noget retsgrundlag for at foretage en konsekvensanalyse af lovgivning på EU-niveau, ligesom der heller ikke er noget krav i lovgivningen om, at der skal foretages en omfattende konsekvensanalyse af lovgivning. ØSU finder, at en konsekvensanalyse af lovgivning bør være en integreret del af politikplanlægningen både på EU- og nationalt niveau.

7.5.1. Konsekvensanalysen må være således indrettet, at den følger hele lovgivningsprocessen fra Kommissionens forslag til Rådets afgørelse (og anden behandling i Europa-Parlamentet, hvor dette er aktuelt), idet alle ændringer og kompromiser løbende vurderes.

7.5.1.1. Det kompetente generaldirektorat bør i princippet lade alle lovforslag være ledsaget af forhåndsevalueringer, således at ØSU har lejlighed til at udtale sig om dem.

7.5.2. ØSU mener, at også medlemsstaterne bør foretage konsekvensanalyser af deres lovprocedurer. Det bør være et

krav, at alle medlemsstater foretager en konsekvensanalyse af lovgivning, hver gang et EU-direktiv omsættes til national lovgivning og hver gang de underretter Kommissionen om deres lovgivningshensigter på tekniske områder, der endnu ikke er dækket af bestemmelserne for det indre marked. Dette bør ikke være et påskud for at forlænge den periode, der kræves til omsætning af lovgivningen.

7.6. ØSU er derfor enig med det europæiske politikcenter i, at

- der bør være et forenklet retsgrundlag, så der kan etableres et effektivt system til konsekvensanalyse af lovgivning,
- der bør fastlægges vejledende principper,
- der bør være en langsigtet vision om det fremtidige system for konsekvensanalyse af EU-lovgivning.

7.7. ØSU tilslutter sig også det europæiske politikcenters henstillinger vedrørende en handlingsplan på kort sigt.

8. Yderligere lovningsmæssige spørgsmål

8.1. Lovgivning er et spørgsmål, der — uanset andre hensyn, f.eks. bæredygtig udvikling, leve- og arbejdsvilkår — vedrører det indre marked. De divergerende regelværker, der er blevet skabt i medlemsstaterne på grund af variationer i timing og grad af omsætning af EU-lovgivning til national lovgivning, medlemsstaters fortolkning af EU's retsinstrumenter, »udfyldning« af EU's rammelovgivning på nationalt niveau og eksistensen af subsidiær lovgivning, skabt af nationale organer, regionale myndigheder og kommuner, fragmenterer det indre marked og skaber alvorlig konkurrenceforvridning.

8.1.1. Når det gælder det indre marked, er der gode argumenter for, at en større andel af EU's lovgivning gennemføres via forordninger, der kræver ensartet anvendelse i medlemsstaterne, snarere end via direktiver, som skal omsættes til national lovgivning, med alle de forsinkelser og variationer, som det indebærer.

8.2. Der er også behov for central beslutningstagning, der kan medvirke til at udligne forskellene mellem medlemsstaternes lovgivningssystemer. I USA koordineres og overvåges lovgivningen af et kontor for lovgivningsanliggender (»Office of Regulatory Affairs«). Selv om dette organ er del af Det Hvide Hus' forvaltnings- og budgetkontor (»Office of Management & Budget«) og derfor ikke er uafhængigt af præsidenten (som det står til regnskab over for), er det uafhængigt af alle andre statslige instanser og nationale regulerende organer. Det har betydelig kompetence og kan gribe ind i alle regulerende organers aktiviteter. Udkast til lovforslag skal indleveres til dette organ, og der fastsættes en tidsfrist for godkendelse. Derved kan det evt. kræve ændringer i forslagens formulering eller indhold.

(1) KOM(2002) 14 endelig.

8.2.1. For øjeblikket er der ingen tilsvarende organisation inden for EU's lovgivningsrammer. Kommissionen har foreslået, at der skabes et internt lovgivningsnetværk og et interinstitutionelt netværk, og disse organer kan måske påtage sig en tilsvarende rolle på EU-niveau, men eftersom 90 % af lovgivningen stammer fra medlemsstaterne, er det i henhold til subsidiaritetsprincippet nødvendigt at opbygge sådanne organer i alle medlemsstater. Disse organers arbejde bør også koordineres på europæisk og nationalt niveau, og det kræver måske, at der oprettes et fælles organ bestående af repræsentanter for netværkene i medlemsstaterne, Kommissionen og de øvrige EU-institutioner.

8.2.2. En anden mulighed ville være en enhed uden for Kommissionen til vurdering af lovgivning efter samme model som Office of Regulatory Affairs i USA. En prioritering på kort sigt bør være en mekanisme til opstilling af konsekvensanalyser af lovgivning og til overvågning heraf.

8.3. Et andet træk ved det regulerende system i USA er det faktum, at regulerende organer foretager »peer reviews« af hinandens arbejde. Lovgivningsinstrumenter, vedtaget af én myndighed, fremlægges for de andre organer med henblik på undersøgelse og konstruktiv kritik. Det tjener ikke kun som en ekstra evalueringsproces, men tilskynder også til udvikling af en fælles strategi for formulering af lovgivningsinstrumenter. Indførelsen af »peer review«-procedurer i Europa kan forventes at have tilsvarende fordele. Udover de nationale organer, der foretager »peer reviews« i den enkelte medlemsstat, og institutionerne, der foretager »peer reviews« på EU-niveau, kan det være nyttigt, hvis hver medlemsstat foretager »peer reviews« af arbejdet i de andre medlemsstater.

8.4. Konsolidering er et andet emne, der bør tages fat på. Med konsolidering menes, at en retsakt og efterfølgende ændringer samles i én samlet, ikke-bindende tekst. Atter er der store forskelle mellem medlemsstaterne og EU, når det gælder måden, konsolidering foregår på. Dette gælder også den tid, det tager at foretage en konsolidering. Generelt forekommer tidsrammen i de fleste tilfælde alt for lang til at tilgodese brugerne af lovgivningen, der kræver en koncis, sammenhængende og enkel, men sammenfattende, tekst så hurtigt som muligt.

8.4.1. Konsolidering anvendes dog i relativt få tilfælde og har den ulempe, at teksten ikke er retligt bindende, og virksomheder eller borgere, der ønsker at vide, hvor de står i forhold til loven, kan derfor ikke stole på den. Kodificering og omarbejdning af lovgivning er at foretrække. En interinstitutionel aftale blev indgået i december 1994 om kodificering og indførelse af en fremskyndet arbejdsmetode med henblik på en officiel kodificering af lovgivningstekster, men synes ikke at

have haft stor virkning indtil videre. En interinstitutionel aftale, der for nylig blev indgået om en mere struktureret brug af omarbejdning af retsakter, skulle gøre det lettere at anvende denne metode, forudsat at der er tilstrækkelig incitament til at få den til at fungere effektivt i praksis.

8.5. Foruden hensynet til proportionalitetsprincippet er det vigtigt, at lovgivningen også fungerer i praksis. Lovgivere bør fokusere på de praktiske virkninger, som den foreslåede lovgivning har på den daglige drift og borgernes hverdag. Frem for alt er det nødvendigt at være bevidst om »loven om uventede konsekvenser«.

8.6. I denne tidsalder af hastige teknologiske forandringer er det særdeles vigtigt, at lovgivningen er teknologineutral. Man må sikre sig, at konkurrencen ikke forvrides ved, at rammerne for lovgivningen fastlægges på en sådan måde, at den favoriserer eller diskriminerer én teknisk proces mere end en anden, medmindre det er klart fastslået, at dette er i offentlighedens interesse. Der er også behov for at affatte lovgivningen således, at teknologiske fremskridt ikke gør den forældet.

8.7. Hvis forenklingsprocessen skal lykkes, er det nødvendigt, at nogen »ejer« den. Erfaringerne viser, at man kun kan overvinde inertien og modstanden mod forandring såvel som beskytte det, der synes at være i den enkelte stats interesse, hvis der er en drivkraft på højt politisk niveau, der har som sit mål at opfylde de fastlagte målsætninger inden for en bestemt tidsfrist.

8.8. Det er vigtigt for forenklingsprocessens troværdighed, at man kan se, at den leverer konkrete og målelige fordele inden for en rimelig tidsramme. Den kendsgerning, at processen reelt startede for ti år siden og har haft en meget begrænset effekt indtil dags dato, giver anledning til bekymring. Eksemplet Frankrig, hvor en kodificeringsproces har været i gang i hen ved 50 år og indtil videre behandlet lidt over halvdelen af den lovgivning, der er i kraft i dag, er ikke opmuntrende. »Fremskridt« i den skala kan kun tjene til at bringe hele projektet i miskredit.

8.9. Forenkling på EU-niveau er meningsløst uden tilsvarende aktiviteter på medlemsstatsniveau. For at sætte skub i projektet bør det første skridt imidlertid tages på EU-plan uden at vente på medlemsstaterne. Det må bestemt håbes, at medlemsstaterne hurtigt følger trop. Forudsætningen for en vellykket forenklingsproces er det snævrere mulige samarbejde og koordination mellem Kommissionen og de ansvarlige organisationer i medlemsstaterne. Der er også behov for en politisk indsats, samt at medlemsstaternes regeringer deltager aktivt.

9. Konklusioner

9.1. Konsekvenserne af dårlig lovgivning mærkes direkte af EU-borgerne. De vigtigste hindringer for reelle fremskridt inden for forenkling og lovgivningsmæssige forbedringer er modstanden mod forandring, der er uløseligt forbundet med ethvert stort bureaukrati såsom EU, og medlemsstaternes insisteren på at følge nationale skikke, traditioner og fremgangsmåder. Disse kræfter kan kun overvindes ved at indprente en helt ny kultur på europæisk og nationalt niveau. For at dette skal lykkes, kræves der et samarbejde mellem nationale og europæiske institutioner, der overgår, hvad man hidtil har set. Dette kan kun opnås ved et vidtgående politisk engagement, både i EU og i medlemsstaterne.

9.2. Forenklingspolitikken må sigte på et højt niveau af harmonisering og koordination mellem regelsæt i medlemssta-

terne og EU. Selv om Kommissionen er drivkraften for politisk forandring i Europa, har mere end 90 % af lovgivningen fortsat sit udspring i medlemsstaterne. Forenkling kan derfor kun blive en realitet, hvis de arbejder sammen.

9.2.1. Der kan ikke opnås resultater inden for regelforenkling, medmindre borgerne har tillid til både midler og mål. Hvis borgerne klart kan se fordelene, og hvis de er overbevist om, at lovændringerne tager sigte på at forbedre deres leve- og arbejdsvilkår, er der større sandsynlighed for, at de vil være positivt indstillet over for processen, hvilket vil have en positiv afsmitning på det politiske engagement.

9.3. Tiden er ikke på EU's side. Forenkling og forbedring af lovgivningen er væsentlige skridt, som EU må tage for at forberede sig på udvidelsen. Der må handles hurtigt både på europæisk og nationalt plan, hvis der skal opnås reelle resultater inden for en tidsramme, som bliver stadig kortere.

Bruxelles, den 21. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle«

(2002/C 125/21)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 31. maj 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Luis Miguel Pariza Castaños til ordfører og Vitor Melícias til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 21. marts 2002, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Integration og borgerskab

1.1. I 60'erne og 70'erne, hvor indvandringen blev fremmet af de europæiske modtagerlande, var det den generelle opfattelse, at de indvandrere, der kom til Europa, på et tidspunkt ville rejse hjem igen. Men stillet over for den kendsgerning, at indvandrerne var kommet for at blive, har de offentlige myndigheder efterhånden accepteret, at integration i vort samfund er den eneste vej frem for hovedparten af indvandrerne. Dette bør ubestridt være det vigtigste princip i en ny indvandringspolitik ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

1.2. Kommissionen understregede i sin meddelelse om en indvandringspolitik i EU, at de økonomiske og demografiske udviklingsperspektiver for Europa betyder, at indvandring er en afgørende faktor og en nødvendighed for vor udvikling. Derfor må den offentlige politik tage højde for, at det europæiske samfund er og altid vil være et samfund med mange indvandrere, og at der følgerig er behov for en klar og effektiv politik for social integration af indvandrerbefolkningen. Hermed menes samtlige indvandrere — ikke kun dem, der er indvandret i beskæftigelsesøjemed — men også indvandrere, der er kommet via familiesammenføring, flygtninge og personer, som er omfattet af andre former for humanitær beskyttelse.

1.3. Begrebet integration må defineres klart for at være brugbart i alle EU-lande, da opfattelserne af social integration (ikke kun af indvandrere og flygtninge) afhænger af praksis og kulturel tradition.

1.4. Det integrationsbegreb, der foreslås i nærværende udtalelse, defineres som »samfundsborgerintegration«. Det er først og fremmest baseret på gradvis ligestilling af indvandrerne med den øvrige befolkning, hvad angår rettigheder og pligter samt adgang til goder, tjenesteydelser og demokratisk medindflydelse på lige vilkår. EU's charter om grundlæggende rettigheder er et solidt og positivt grundlag, som bør være retningsgivende for ny lovgivning på EU- og nationalt plan.

1.5. Det vigtigste element i ovennævnte integrationsbegreb er ikke behandlingen af de kulturelle aspekter, men begrebet borgerskab. Hvert enkelt land vil tackle kulturforskelle på hver deres måde efter den model, de har udviklet, men dette bør ikke røkke ved princippet om lige rettigheder og pligter. Med andre ord bør indvandrerens kulturmønster ikke påvirke deres status som borgere med samme rettigheder og pligter som den øvrige befolkning.

1.6. Der kan ikke med henvisning til kulturforskelle stilles spørgsmålstejn ved indvandrerens rettigheder. ØSU afviser blankt enhver tilgang, som nægter indvandrerne rettigheder på grund af kulturelle forskelle. For eksempel er religionsfrihed en ret for indvandrere såvel som for resten af befolkningen. Alle grundlæggende menneskerettigheder såvel som de lovfæstede rettigheder gælder også for indvandrerne uafhængigt af deres kultur. Ligesom for rettighedernes vedkommende kan de lovfæstede pligter ikke afvises med kulturforskelle som begrundelse. Indvandrerne kan ikke af kulturelle årsager nægte at overholde lovene eller samfundets spilleregler. Indvandrerne må respektere de demokratiske værdier, som de europæiske samfund har opbygget, og følge de demokratiske kanaler for deres sociale integration.

⁽¹⁾ Se Kommissionens meddelelse KOM(2000) 757 endelig.

⁽²⁾ Begrebet indvandring dækker i denne udtalelse i visse tilfælde også etniske mindretal.

1.7. De kulturelle aspekter er meget vigtige. Den kulturelle forskellighed er et karakteristisk træk ved det demokratiske og pluralistiske Europa. Indvandringen fra tredjelands bidrager yderligere til Europas forskellighed og beriger vore samfund kulturelt. Kultur må ikke opfattes som noget uforanderligt, men bør betragtes som noget, der konstant udvikler sig, og som beriges af de mest forskelligartede input. Med et sådant dynamisk syn på vor kulturelle udvikling bør man tage imod de kulturelle bidrag, som indvandrerne tilfører værtslandets kultur.

1.8. ØSU vil derfor gerne fremhæve indvandringens positive bidrag til Europas kulturelle udvikling og afviser kategorisk enhver fundamentalistisk holdning, som bygger på »faren for kulturfremmedhed« eller »beskyttelse af europæiske grundværdier mod fremmed kulturpåvirkning«. Sådanne indfaldsvinkler strider mod principperne om demokratisk pluralisme og er til skade for de europæiske samfunds sociokulturelle udvikling.

1.9. Social integration hænger i høj grad sammen med indvandrings- og asylpolitikken. Den sociale integration starter samtidig med selve indvandringen, og måden, hvorpå indrejsen finder sted, og de rettigheder, som en indvandrer eller asylansøger tildeles fra første færd, har stor betydning. Illegale kanaler for indrejse og beskæftigelse i undergrundsøkonomien hindrer social integration. Det er derfor vigtigt at udforme indvandringspolitikker, som gør legale indrejsekanaler tilgængelige og giver indvandrerne et bredt spektrum af rettigheder. Om disse spørgsmål har Kommissionen udarbejdet direktivforslag⁽¹⁾, som ØSU har udtalt sig om⁽²⁾.

1.10. Indvandrerne bør have en åben og velvillig indstilling til integration og bør derfor have kendskab til værtslandets sprog, lovgivning og traditioner.

1.11. Det er af fundamental betydning for indvandrerens integration, at de behersker værtslandets sprog. Derfor skal de have tilbud om sprogundervisning.

2. EU-institutionernes tiltag vedrørende politikken for social integration af indvandrerne

2.1. Kommissionen udfolder i overensstemmelse med EU-traktatens bestemmelser og den politiske ramme, der blev

fastlagt af Det Europæiske Råd i Tammerfors, en intens politisk indsats i form af forskellige lovgivningsinitiativer, som ØSU ser positivt på. Imidlertid må ØSU konstatere, at arbejdet i Rådet skrider meget langsomt frem og præges af overdrevent restriktive politiske indfaldsvinkler. Det Europæiske Råd i Laeken forpligtede sig til at anlægge en ny strategi for og sætte øget skub i udformningen af den fælles asyl- og indvandringspolitik. ØSU håber, at dette engagement vil resultere i konkrete fremskridt i Rådet og i en viljefast støtte til Kommissionens initiativer.

2.2. De offentlige myndigheder i EU-landene har gennem de seneste ti år gennemført en politik for social integration af indvandrergrupper. Iværksættelsen af denne politik blev meget forsinket, fordi indvandring oprindeligt blev opfattet som et overgangsfænomen.

2.3. EU-institutionerne har også i mange år ført en politik til fremme af indvandrergruppernes sociale integration. Den har udmøntet sig i initiativer for bl.a. indslusning på arbejdsmarkedet og uddannelse samt i foranstaltninger til bekæmpelse af racisme, fremmedhad og diskrimination.

2.4. Allerede i Kommissionens meddelelse fra 1994⁽³⁾ om indvandrings- og asylpolitik blev det påpeget, at social integration bør være en af de tre søjler i indvandringspolitikken (ved siden af samarbejde med indvandrerens hjemland og kontrol med migrationsstrømmene). De forslag vedrørende social integration af tredjelandsstatsborgere, som Kommissionen fremsætter i sin meddelelse⁽⁴⁾ om den nye indvandringspolitik, er baseret på lige rettigheder, fremme af den fri bevægelighed, udvikling af foranstaltninger til fremme af tredjelændenes økonomisk og sociokulturelle situation samt foranstaltninger til bekæmpelse af fremmedhad og racemæssig diskrimination.

2.5. Der er gennemført en lang række EU-initiativer på dette område, hvoraf skal nævnes INTEGRA-programmet, der sigtede mod integration på arbejdsmarkedet af dårligt stillede befolkningsgrupper, og som har resulteret i en lang række immigrationsrelaterede projekter, samt det nuværende EQUAL-program⁽⁵⁾, der har lignende mål. Endvidere skal nævnes den europæiske beskæftigelsesstrategi, som blev fastlagt på Luxembourg-topmødet i 1997, hvori der lægges vægt på bekæmpelse af diskrimination på beskæftigelsesområdet.

⁽¹⁾ Se forslaget til direktiv om betingelserne for indrejse og ophold, EFT C 332 E af 27.11.2001, og direktivet om flygtningestatus, EFT C 62 af 27.2.2001.

⁽²⁾ Se ØSU's udtalelse vedtaget den 16.1.2002 og ØSU's udtalelse i EFT C 193 af 10.7.2001.

⁽³⁾ Se Kommissionens meddelelse KOM(94) 23 endelig og ØSU's udtalelse i EFT C 393 af 31.12.94.

⁽⁴⁾ Se Kommissionens meddelelse KOM(2001) 757 endelig og ØSU's udtalelse i EFT C 260 af 17.9.2001.

⁽⁵⁾ Se ØSU's udtalelse i EFT C 75 af 15.3.2000.

2.6. EU-institutionerne har navnlig efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden truffet foranstaltninger til bekæmpelse af fremmedhad og diskrimination, som har enorm betydning i forbindelse med social integration. To direktiver om henholdsvis ligebehandling af alle uanset etnisk oprindelse og ligebehandling på beskæftigelsesområdet såvel som et handlingsprogram til deres gennemførelse er allerede blevet iværksat og udgør et solidt grundlag for udarbejdelse af en politik til bekæmpelse af diskrimination. ØSU beklager dog de unødige forsinkelser, der har været i nogle medlemsstater, i omsættningen af disse to direktiver til national lovgivning.

2.7. Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad, som blev oprettet i 1997, har den vigtige opgave at udarbejde analyser og forslag til en mere effektiv bekæmpelse af racisme og andre former for diskrimination over hele EU.

2.8. Skønt de offentlige myndigheder helt klart har satset på social integration, har den politik, som hidtil er blevet ført, vist sig ganske utilstrækkelig. Dette kommer klart til udtryk i den diskrimination, som indvandrere udsættes for, og som blandt andet giver sig udslag i alvorlige problemer som f.eks. ringere beskæftigelsesmuligheder, ghettodannelse og social udstødelse samt konflikter mellem forskellige befolkningsgrupper, som der er set eksempler på forskellige steder i Europa.

2.9. Den sociale integrationspolitik bør styrkes betydeligt af alle offentlige myndigheder på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan med det organiserede civilsamfunds aktive deltagelse, ellers kan denne politik ikke få den nødvendige effekt. ØSU bekræfter sin vilje til at medvirke aktivt til udviklingen af en ny social integrationspolitik og til inddragelse af det europæiske civilsamfund.

3. Integrationsforanstaltninger

3.1. Der bør udvikles foranstaltninger til fremme af indvandrernes integration i såvel offentligt som privat regi med bred og aktiv inddragelse af interesseorganisationer. En sådan politik skal sigte mod at fjerne hindringerne for indvandrernes adgang til goder, tjenesteydelser, deltagelse i samfundslivet, integration på arbejdsmarkedet, boliger, almen og faglig uddannelse samt universitetsstudier osv.

3.2. En sådan integrationspolitik skal også rettes mod det omgivende samfund for at mindske social diskrimination og

forbedre kommunikationen og forståelsen mellem indvandrere og værtssamfundet, fremme kulturel udveksling, det gensidige kendskab og gensidig deltagelse i så mange fora som muligt. Derfor bør de integrationspolitiske foranstaltninger rettes mod såvel indvandrere som værtslandets egne borgere.

3.3. Politikken til fremme af indvandrernes sociale integration må ikke føre til, at indvandrernes problemer behandles isoleret. Visse politiske tiltag bør sigte specielt mod indvandrere, men de fleste initiativer bør tilskynde indvandrere til at anvende de normale kanaler og tjenesteydelser og lette deres adgang til samfundets goder på lige fod med den øvrige befolkning.

3.4. Det politiske engagement, som integrationen af indvandrere kræver, bør afspejles i en forhøjelse af den offentlige forvaltnings budgetter. På alle myndighedsniveauer på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan bør der udformes handlingsplaner vedrørende integration. Det må erkendes, at den hidtidige indsats har været klart utilstrækkelig, eftersom indvandrernes sociale integration ikke kan betragtes som tilfredsstillende. Denne opfordring til medlemsstaterne om en større integrationspolitisk indsats gælder også kandidatlandene.

3.5. ØSU er ved at udarbejde en udtalelse⁽¹⁾ om den åbne metode til koordinering af indvandringspolitikken.

3.6. Et EU-rammeprogram

3.6.1. Der må på europæisk plan og inden for rammerne af den samlede EU-politik gøres en så hurtig og bred indsats som muligt for at fremme nye integrationspolitikker. For EU's vedkommende må Kommissionen tage initiativ til udarbejdelse af et bredt EU-rammeprogram til fremme af social integration af indvandrere og flygtninge. Programmet skal tilskynde de øvrige institutioner på alle niveauer til at styrke deres integrationspolitik. Dette rammeprogram bør i så stort omfang som muligt inddrage civilsamfundets organisationer, og her kan ØSU spille en meget vigtig rolle.

3.6.2. Indvandringspolitikken skal omfatte foranstaltninger, som tager hånd om indvandrere lige fra deres ankomst til deres faktiske og fuldstændige ligestilling med den øvrige befolkning, hvad angår rettigheder og pligter. Denne udtalelse kan ikke behandle alle rettigheder og pligter, men kun dem, ØSU anser for vigtigst.

(1) Se ØSU's udtalelse »Åben metode til koordinering af Fællesskabets indvandringspolitik«.

3.6.3. Der bør afsættes tilstrækkelige midler til modtagelsen af indvandrere, således at de vilkår, som indvandrerne bydes, fremmer deres integration, uanset hvor de slår sig ned i Europa. ØSU har udarbejdet en udtalelse⁽¹⁾ om forslaget til direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse, som foreslår forbedring af vilkårene for indvandring med henblik på beskæftigelse. ØSU har også set nærmere på modtagelsen af asylansøgere⁽²⁾. ØSU foreslår i de relevante udtalelser, at der gøres en indsats for at tilbyde værdige boligforhold, rådgivning om de juridiske spørgsmål af interesse for tredjelandsstatsborgere, oplysnings-tjenester på forskellige sprog, sprogkurser for alle nyankomne, erhvervsvejledning osv.

3.6.4. Indslusning på arbejdsmarkedet er utvivlsomt en af hovedhjørnesteenerne i den sociale integration, eftersom det er en forudsætning for integrationen på mange andre områder. Beskæftigelsespolitikken bør tage hensyn til den nye indvandringspolitik og fremme indvandrerens adgang til beskæftigelse⁽³⁾.

3.6.5. Boligforholdene i de berørte bydele viser tydeligt, om situationen går i retning af integration eller social udstødelse. Mange steder er boligerne og omgivelserne alarmerende indikatorer for de ydmygende forhold, som indvandrerbefolkningen bydes, og for den sociale udstødelse ikke kun af nyankomne, men også af indvandrere, som har været i landet længe.

3.6.6. Fuld adgang til uddannelse, som skal være af kvalitet og tilbydes på ikke-diskriminatoriske vilkår, er et andet aspekt af enorm betydning for indvandrerbefolkningens sociale integration nu og fremover. De kompetente myndigheder skal via passende EU-instrumenter anerkende de akademiske titler og faglige kvalifikationer, som indvandrerne har erhvervet i hjemlandet, og undgå enhver form for diskrimination.

3.6.7. Sundhed og andre sociale tjenesteydelser bør være tilgængelige for indvandrerne på lige fod med den øvrige befolkning. Dette indebærer afskaffelse af alle diskriminatoriske forhold og tilpasning af tjenesteydelser og behandling for at sikre lighed.

3.6.8. Der er brug for handlingsprogrammer på alle niveauer for at beskytte indvandrerne mod racisme, fremmedhad, vold og enhver form for diskrimination. Det er vigtigt, at de offentlige myndigheder, virksomheder, private institutioner, arbejdsmarkedets parter og hele civilsamfundet som en forebyggende foranstaltning deltager i gennemførelsen af disse programmer. Forebyggelse af disse sociale problemer er utvivlsomt den bedste måde, hvorpå man kan forhindre, at de vokser sig større.

3.6.9. Bedre kommunikation mellem europæere fra forskellige kulturer og udvikling af de positive aspekter af den kulturelle forskellighed bør være en opgave for de offentlige myndigheder og civilsamfundet. Kulturel integration af indvandrerne og deres børn bør ske med respekt for deres forskelligartede kulturelle værdier og traditioner, og det bør tilstræbes, at kulturmødet bliver den gængse form for kulturel udvikling i værtslandet.

3.6.10. Der bør etableres passende mekanismer for borgerens deltagelse, som er åbne over for indvandrerbefolkningen. Indvandrerne skal have adgang til forenings-, kultur- og samfundslivet generelt på samme vilkår som den øvrige befolkning. For at nå dette mål skal der sættes ind på forskellige fronter. Dels skal indvandrere have mulighed for at blive medlem af de eksisterende foreninger i værtslandet: beboerforeninger, sammenslutninger inden for uddannelsesområdet, arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, partier og politiske bevægelser, sportsklubber, faglige sammenslutninger, NGO'er osv. bør have indvandrere som medlemmer. Derfor bør foreningerne ikke blot afstå fra enhver diskriminerende adfærd, men også gøre noget aktivt for at fremme indvandrerens deltagelse på lige vilkår.

3.6.11. Ved tilrettelæggelsen af folkelige begivenheder, hvad enten de er af kulturel, sportslig, religiøs eller anden art, bør der tages hensyn til befolkningens nuværende sammensætning i vore lande, således at indvandrerne også kan føle sig velkomne.

3.6.12. Organisationerne i den almennyttige sektor er meget velegnede til at styrke indvandrerens sociale integration. Deltagelse på lige fod med andre fremmer dialog og interaktion mellem alle mennesker.

3.6.13. Integration af indvandrere forudsætter en stabil politisk indsats for at undgå den udstødelse og ghettodannelse, som i dag kendetegner mange europæiske byer, og som går ud over indvandrerfamiliernes efterkommere. Personer, som er statsborgere i medlemsstaterne og anden- eller tredje generationsindvandrere, udsættes undertiden for diskrimination af fremmedhadsk og racistisk art.

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse vedtaget den 16.1.2002.

⁽²⁾ ØSU's udtalelse i EFT C 48 af 21.2.2002.

⁽³⁾ Se ØSU's udtalelse om retningslinjerne for beskæftigelsen for 2002, EFT C 36 af 18.2.2002.

3.7. Et system til overvågning og evaluering af resultaterne

3.7.1. Ud over EU-rammeprogrammet bør der etableres et observationssystem, som gør det muligt at evaluere resultaterne af integrationspolitikkerne. Et sådant system bør baseres på kvalitative og kvantitative indikatorer, så resultaterne kan evalueres. Der skal fastsættes præcise mål og konkrete handlingsplaner og henstillinger til de administrative organer og civilsamfundet såvel på EU-plan som i hver enkelt af medlemsstaterne.

3.7.2. Dette overvågnings- og evalueringssystem, som her foreslås, skal indgå i den åbne koordineringsmetode for den fælles indvandringspolitik, som Rådet vedtager.

3.7.3. Det system, som her foreslås, må baseres på civilsamsfundsorganisationernes, herunder især Det Økonomiske og Sociale Udvalgs, aktive deltagelse.

4. Civilsamsfundets rolle i den sociale integration

4.1. Beskæftigelse og arbejdsmarkedsrelationer

4.1.1. Det er altafgørende for alle mennesker at råde over tilstrækkelige økonomiske midler for ikke at blive socialt udstødt. Et job er den normale måde, hvorpå man skaffer sig økonomiske midler og udvikler sine faglige kvalifikationer. Desuden er jobbet en vigtig ramme om de sociale relationer mellem mennesker, hvad enten der er tale om selvstændig eller lønnet beskæftigelse.

4.1.2. Det er nødvendigt at give indvandrerne lettere adgang til erhvervsuddannelse, beskæftigelse og de dertil hørende sociale tjenesteydelser, hvis den sociale integration skal lykkes. Men reel integration på beskæftigelsesområdet kan ikke siges at være opnået, hvis indvandrerne diskrimineres på arbejdsmarkedet.

4.1.3. Generelt støder indvandrerne på flere vanskeligheder end værtslandets egne borgere, når de vil etablere og drive en virksomhed eller have adgang til arbejdsmarkedet på lige vilkår og finde beskæftigelse af høj kvalitet. At finde beskæftigelse af høj kvalitet er svært for mange sociale grupper og enkeltpersoner, men det er endnu sværere for indvandrerne, uanset om de er ufaglærte eller højt kvalificerede. De faglige organisationer bør fremme indvandrerne erhvervsarbejde på lige fod med andre i det pågældende erhverv uden nogen form for diskrimination.

4.1.4. De offentlige arbejdsformidlinger bør i samarbejde med arbejdsmarkedets parter inddrage nyttige kriterier for en hensigtsmæssig forvaltning af migrationsstrømmene. Jobsøgende indvandrere bør henvende sig til den offentlige arbejdsformidling, hvilket forudsætter at de informeres om denne mulighed. Fagforeningerne og de øvrige organisationer kan spille en meget vigtig rolle i udbredelsen af information. I de områder eller regioner, hvor indvandrerne har særlige problemer med at finde beskæftigelse, bør den offentlige arbejdsformidling kunne iværksætte særlige foranstaltninger for at fremme alle menneskers reelle integration på arbejdsmarkedet uden nogen form for diskrimination.

4.1.5. Arbejdsmarkedets parter, som i vid udstrækning selv forvalter arbejdsmarkedet og er det bærende fundament i det europæiske erhvervs- og samfundsliv, kan spille en vigtig rolle i forbindelse med indvandrerne integration. Ikke desto mindre er situationen på arbejdsmarkedet og de reelle arbejdsvilkår udtryk for, at mange indvandrere arbejder under forhold, som indebærer en overtrædelse af arbejdslovgivningen eller bestemmelserne vedrørende social sikring; i andre tilfælde udsættes de for uacceptabel diskrimination.

4.1.6. Arbejdsmarkedets parter bør under de kollektive forhandlinger leve op til det ansvar, som påhviler dem i forbindelse med indvandrerne integration. Derfor bør de arbejde på at fjerne ethvert diskriminatorisk aspekt af direkte eller indirekte art fra de kollektive overenskomster samt arbejdslovgivning og praksis. Diskrimination kan være rettet mod køn, etnisk eller national oprindelse, kultur, religion, alder osv. Ofte er der flere af disse faktorer, som spiller ind, når en indvandrer diskrimineres.

4.1.7. ØSU foreslår, at arbejdsmarkedets parter på europæisk plan i fuld uafhængighed inden for rammerne af den sociale dialog overvejer at fremme arbejdsmarkedsaftaler og initiativer med henblik på at fremme indvandrerne integration gennem en forbedring af relationerne på arbejdsmarkedet og arbejdsvilkårene og afskaffelse af enhver form for diskrimination.

4.1.8. Der bør altid tages hensyn til, at medlemsstaterne har forskellige ordninger for kollektive forhandlinger, regulering af relationerne på arbejdsmarkedet og social sikring. Men i alle tilfælde er det nødvendigt, at arbejdsmarkedets parter på de forskellige niveauer — medlemsstat, region, sektor, virksomhed — fungerer som vurderings- og forhandlingsinstrument for at sætte skub i integrationen af indvandrerne på arbejdspladserne.

4.1.9. Livslang læring er et vigtigt middel til at fremme reel ligestilling på arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedet bør styrke indsatsen for at give indvandrere adgang til livslang læring på lige fod med værtslandets egne statsborgere. Indvandrere, der ikke kender sproget i det samfund, hvor de bor, har endnu vanskeligere ved at få adgang til livslang læring og beskæftigelse. Derfor er der behov for særlige uddannelsesforanstaltninger for indvandrere, som ikke taler værtslandets sprog.

4.1.10. Mange mennesker har særlige problemer med deres karriereforløb, som alene skyldes, at de er indvandrere. Derfor må arbejdsmarkedets parter i forskellige fora arbejde for at fremme reel ligestilling mht. til karriere og løn for alle uden nogen form for diskrimination.

4.1.11. Det EU-rammeprogram, som ØSU har foreslået for at forbedre integrationen af indvandrere, bør omfatte mål og foranstaltninger rettet specielt mod arbejdsmarkedets parter, som bør medvirke til programmets gennemførelse.

4.1.12. Retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken⁽¹⁾, som udarbejdes hvert år via den åbne koordineringsmetode, bør følge passende kriterier for forvaltningen af migrationsstrømmene og omfatte mål og foranstaltninger for at fremme indvandrernes integration via beskæftigelse.

4.2. Lokalsamfundet

4.2.1. Indvandrere bor undertiden i nedslidte ghettoer, som de offentlige myndigheder har opgivet. Denne form for social udstødelse er desværre et udbredt fænomen i mange europæiske byer og giver ofte anledning til konflikter. Betegnelsen ghetto er berettiget, når der er i en givet bydel er en stor koncentration af personer af samme nationalitet eller kultur ofte kombineret med, at bydelen svigtes af de offentlige myndigheder og forfalder fysisk og socialt. Det er ikke koncentrationen af en bestemt nationalitet, som skaber ghettoen, men derimod den manglende støtte fra de offentlige myndigheder og diskriminationen mht. adgang til goder og offentlige tjenesteydelser samt det sociale og offentlige liv i lokalsamfundet.

4.2.2. De mennesker, som lever under sådanne forhold, lider meget hårdt under ekstrem ulighed og diskrimination. Indvandrernes sociale integration i lokalsamfundet bør være et højt prioriteret mål for det europæiske civilsamfund og de offentlige myndigheder.

4.2.3. Indvandrere skal tilmelde sig folkeregistret i den kommune, hvor de bor, da de via denne administrative formalitet får visse rettigheder og pligter som borger i kommunen, hvilket er det første skridt mod integration.

4.2.4. I de fleste europæiske byer har borgerne sluttet sig sammen i forskellige foreninger, som arbejder sammen med de lokale myndigheder for at forbedre livskvaliteten og fremme gode sociale relationer mellem beboerne. Disse foreninger har forskellige karakteristika, alt efter traditionerne i hvert enkelt land, men de er alle en del af civilsamfundets organisering på lokalt plan.

4.2.5. Disse foreninger bør åbne deres døre for indvandrere, således at der tages hensyn til deres bekymringer, problemer og meninger i programmerne og aktiviteterne. Målet bør være, at alle mennesker, også indvandrere, bliver en aktiv del af lokalsamfundet på lige vilkår. Det frivillige sociale arbejde, hvor indvandrere samarbejder med andre borgere, er et meget positivt bidrag til social integration.

4.2.6. Mange steder har indvandrere meget vanskeligt ved at finde en anstændig bolig. Ofte er de henvist til at bo mange sammen i meget dårlige boliger eller i nedslidte boligkvarterer i forstæderne. At give disse mennesker lettere adgang til en passende bolig er de offentlige og især de lokale myndigheders vigtigste opgave. Derfor er det vigtigt, at lokalforvaltningen råder over socialt boligbyggeri og mulighed for at yde boligstøtte til dem, som har brug herfor (landets egne statsborgere eller indvandrere), på lige vilkår og uden nogen form for diskrimination. God forvaltning af byerne og en effektiv boligpolitik er altid nødvendig for at opnå social integration.

4.2.7. Det sker, at boligejere nægter at leje ud til indvandrere, hvilket er et klart og forkasteligt udslag af fremmedhad og racisme. De lokale myndigheder bør optræde med fasthed for at forebygge og bekæmpe en sådan adfærd, som gør det endnu vanskeligere for indvandrere at få adgang til en passende bolig.

4.2.8. Det er nødvendigt, at indvandrere modtages godt af lokalsamfundet, for at de kan blive integreret. Men undertiden møder nogle naboer indvandrere med fordomme og mistro eller ligefrem med en fremmedhadsk og afvisende adfærd. Mange menneskerettighedsorganisationer gør en indsats for at fremme indvandrernes integration i lokalsamfundet som et vigtigt bidrag til solidaritet og social integration. Disse foreninger iværksætter også oplysningskampagner blandt beboerne for at tilskynde dem til at bekæmpe eventuelle udslag af fremmedhad blandt et mindretal af beboerne. De oplyser også indvandrere om deres rettigheder og pligter i værtsamfundet.

4.2.9. Disse organisationer, som repræsenterer civilsamfundet, bør høres af de offentlige myndigheder i forbindelse med udarbejdelsen og evalueringen af integrationsprogrammer. Desuden bør deres aktiviteter bakkes op.

⁽¹⁾ Se ØSU's udtalelse, EFT C 36 af 18.2.2002.

4.3. Uddannelsessystemet

4.3.1. I vore samfund er det i uddannelsessystemet, at børnene tilegner sig kundskaber og færdigheder og begynder at udvikle deres sociale kompetence og ansvarlighed som borger i samfundet. Det er også uddannelsessystemet, som formidler de sociale og kulturelle værdier til næste generation. Desuden er det et uundværligt politisk instrument til fremme af lige muligheder.

4.3.2. Lige adgang til uddannelsessystemet for indvandrerens børn lige fra førskolealderen er yderst vigtigt for at forbedre den sociale integration. Men disse børn støder ofte på mange praktiske vanskeligheder med at få adgang til og gennemføre en uddannelse på lige vilkår, og de udsættes for klar diskrimination i form af skoler af ringe standard, skolebøger og andet undervisningsmateriale, som ikke er tilpasset deres behov, samt diskriminerende adfærd fra læreres og skolekammeraters side. De offentlige myndigheder bør tage politiske initiativer for at forhindre situationer af denne art, som er uacceptable i europæiske demokratier. Her spiller de ansatte og organisationerne i uddannelsessektoren ligeledes en meget vigtig rolle.

4.3.3. En særlig indsats til fremme af indvandrerkvindernes uddannelse er påkrævet. Sprogundervisning, kendskab til menneskerettighederne, borgerrettighederne og de sociale rettigheder i værtslandet samt erhvervsuddannelse er afgørende for integrationen af indvandrerkvindene og deres familier i kraft af den forstærkende effekt, som uddannelsen af kvinder har.

4.3.4. Lærernes fagforeninger og organisationer, arbejdsgivere og initiativgrupper bør være med til at fremme lige muligheder for alle børn i uddannelsessystemet, uafhængigt af deres herkomst, etniske og religiøse tilhørsforhold, sprog eller kultur. Ligeledes bør de sammen med de offentlige myndigheder sørge for, at tolerance og pluralisme formidles via uddannelsessystemet.

4.3.5. Man bør sikre sig, at skolebøger og andet undervisningsmateriale ikke indeholder nedsættende bemærkninger om indvandrerne eller andre direkte eller indirekte racistiske eller fremmedhadiske holdninger, om end de kun er antydte, eller negativ omtale af andre kulturer.

4.3.6. Forældresammenslutninger spiller en meget vigtig rolle som led i samfundets deltagelse i skolelivet. Disse sammenslutninger kan spille en meget positiv rolle i indvandrerbørnenes integration og sikre, at de behandles på lige fod med andre børn i skolesystemet. Forældresammenslutningerne bør ligeledes optage indvandrere som medlemmer, så der også tages hensyn til indvandrerens bekymringer og deres børns problemer.

4.3.7. Et af de største problemer, som indvandrerens børn må kæmpe med i skolen, er overgangen til de videregående, herunder erhvervsfaglige, uddannelser. De offentlige myndigheder og civilsamfundets organisationer bør medvirke til at fjerne alle eksisterende hindringer og tage positive initiativer for sikre reel ligebehandling i uddannelsessystemet.

4.3.8. Voksenundervisningen i skolesystemet er et vigtigt element i politikken for social integration. Offentlige myndigheder, menneskerettighedsorganisationer og uddannelsessektorens sammenslutninger må arbejde tæt sammen for at sikre indvandrerne adgang til uddannelse på alle niveauer.

4.3.9. Indvandrerens modersmål er en kulturel værdi ikke alene for de personer, som taler det, men også for værtssamfundet, og derfor bør de offentlige myndigheder fremme undervisningen i indvandrerens sprog og deres anvendelse i uddannelsessystemet. Det er en god ide at indgå aftaler med myndighederne i indvandrerens hjemlande om fremme af kendskabet til deres sprog og kultur.

4.4. Sundheds- og socialvæsenet

4.4.1. I EU er retten til sundheds- og socialtilbud en del af den gældende fællesskabsret, og de offentlige myndigheder har således ansvaret for opfyldelsen af denne forpligtelse inden for rammerne af de enkelte medlemsstaters sundheds- og socialvæsen. Indvandrerne skal have ret til at benytte de offentlige sundheds- og socialtilbud på samme vilkår som landets egne statsborgere uden nogen form for diskrimination. Hvis nogle mennesker udelukkes fra at benytte de sundheds- og sociale tjenester, som de har brug for, er der tale om diskrimination og social udstødelse.

4.4.2. Sammenslutninger af ansatte i den offentlige sektor og af brugerne af offentlige tjenester samt NGO'er bør medvirke til at fjerne de diskriminatoriske hindringer, som ofte gør det vanskeligt for indvandrere at benytte disse tjenester.

4.4.3. Mange indvandrere ved ikke, at de har ret til at benytte offentlige tjenester, og de ved heller ikke, hvordan de fungerer. De offentlige myndigheder på nationalt, regionalt og lokalt plan bør iværksætte oplysningskampagner på de relevante sprog blandt indvandrerne for at give dem et indblik i de offentlige sundheds- og socialtilbud. De indvandrerorganisationer, NGO'er og civilsamfundsorganisationer, som arbejder på dette felt, bør medvirke til gennemførelsen af disse kampagner.

4.4.4. Der er mange foreninger, religiøse samfund og NGO'er, som i medlemsstaterne arbejder for at udbrede adgangen til sundheds- og socialtjenesterne. Disse sammenslutninger bør optage indvandrere som medlemmer og tage initiativer, som kan gøre det lettere for indvandrere at benytte de offentlige tjenester. De bør også arbejde for, at en del af personalet i den offentlige sektor er særligt uddannet til at tage sig af indvandrere, hvor der er behov herfor. I visse tilfælde vil det være nødvendigt at iværksætte kampagner for at tiltrække indvandrere til sundhedsuddannelserne.

4.4.5. Ovennævnte sammenslutninger og NGO'er bør arbejde for, at de offentlige myndigheder ved forvaltningen af sundheds- og socialtjenesterne tager hensyn til indvandrernes særlige behov og følgelig tilpasser tjenesterne i det nødvendige omfang, især for at løse sprogproblemerne i kommunikationen mellem personalet og brugerne og sikre, at kulturelle og religiøse aspekter tages med i betragtning i relationerne mellem personalet og brugerne.

4.4.6. Fagforeninger og andre sammenslutninger af offentligt ansatte bør inddrages aktivt i gennemførelsen af programmer, som sigter mod at gøre indvandrerne mindre fremmedgjorte over for sundheds- og socialvæsenet. De ansatte bør styrke deres kvalifikationer for at gøre det lettere for indvandrede at benytte de offentlige tjenester.

4.4.7. De offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationerne bør gennemføre bredt anlagte oplysningskampagner, så indvandrerne kan få kendskab til sundheds- og socialtjenesternes eksistens og funktionsmåde og benytte dem på lige fod med den øvrige befolkning.

4.5. *De religiøse institutioner og organisationer*

4.5.1. En religion er ikke blot et trossamfund med fælles ritualer, men bidrager også til at formidle moral- og adfærdskodekser, som i vid udstrækning kan retlede det enkelte menneske og især medlemmerne af de forskellige trossamfund. De fleste institutioner og organisationer med en religiøs tilknytning støtter aktiviteter og værdier af humanitær og velgørende karakter og tilskynder derigennem til en samfundsbevidst, integrationsfremmende adfærd over for indvandrerne.

4.5.2. Undertiden kan ekstremistiske og intolerante religiøse holdninger føre til fremmedhad og udstødelse. I Europas egen historie er der eksempler herpå, som ikke må glemmes. De religiøse institutioner og organisationer bør bekæmpe alle tilløb til fremmedhad i deres egne rækker — ikke mindst de religiøst begrundede.

4.5.3. Der er mange organisationer og institutioner, som med støtte fra de forskellige trossamfund og kirker udfører et humanitært og oplysningsmæssigt arbejde på forskellige områder af samfundslivet. De gør et stort arbejde for at fremme indvandrernes integration.

4.5.4. Disse organer kan iværksætte kampagner i deres menigheder og samarbejde med de offentlige myndigheder og andre civilsamfundsorganisationer for at fremme positiv sameksistens mellem mennesker med forskellig religion og fra forskellige kulturer. De kan ligeledes fremme tværreligiøst samarbejde mellem forskellige kirker eller trossamfund.

4.6. *Sportsklubber*

4.6.1. Sport er i dag andet og mere end fysisk udfoldelse. Især folkesporten kan i mange tilfælde skabe en følelse af fælles identitet og give børn og unge rettesnore for deres adfærd.

4.6.2. Skønt der blandt folkesportens tilhængere undertiden er racistiske, fremmedhadske og voldelige grupper, som bør bekæmpes, er situationen den, at sporten i dagens Europa gør en meget stor indsats for at fremme etnisk og kulturel lighed og fremme social integration.

4.6.3. Foreninger, institutioner og sponsorer inden for folkesporten bør slå hårdt ned på fremmedhadske og racistisk adfærd for at udelukke ekstremistiske grupper fra deres medlemsskare og tilskynde til fordømmelse af en sådan adfærd ved i ord og handling at udsende et klart budskab om lighed mellem alle mennesker. Sportens enorme gennemslagskraft kræver, at de lever op til deres ansvar.

4.6.4. Det er ikke nok at overholde loven — de toneangivende institutioner og organisationer inden for de forskellige grene af folkesporten bør udarbejde en adfærdskodeks for at udrense holdninger eller persongrupper, som krænker menneskers værdighed, og tilskynde til menneskekærlig optræden for at fremme integration.

4.6.5. Det bør sikres, at indvandrere og personer, som tilhører etniske minoriteter, kan deltage i sportsforeninger og -klubber uden at blive diskrimineret eller udelukket fra aktiviteter i den forbindelse.

4.7. *Menneskerets- og borgerretsorganisationer*

4.7.1. Mange forskellige organisationer og institutioner i medlemsstaterne arbejder for at styrke menneske- og borgerrettighederne. Mange af dem har stor erfaring med at kæmpe for lighed og borgerrettigheder.

4.7.2. Indvandrerne i det europæiske samfund mærker problemerne på menneskerets- og borgerretsområdet mere og mere på deres krop. Derfor har ovennævnte organisationer og NGO'er for længst medtaget dette spørgsmål blandt deres mærkesager og aktiviteter.

4.7.3. Organisationer, som er med til at bekæmpe racisme og fremmedhad, er særligt nyttige. De udfører et meget vigtigt arbejde i form af anmeldelse af menneskerettighedskrænkelser, oplysning og mobilisering af befolkningen. Deres indsats for at forebygge racisme og fremmedhad skal fremhæves. Racisme og fremmedhad rettes også mod anden- og tredjegerationsindvandrere, hvilket er et alvorligt nederlag for integrationspolitikken.

4.7.4. De repræsentative organisationer, som arbejder på dette felt, bør høres af de offentlige myndigheder ved udarbejdelsen af integrationspolitikken og inddrages i gennemførelsen af de respektive programmer.

4.8. *Indvandrernes egne organisationer*

4.8.1. Ofte danner indvandrerne selv foreninger med specifikke formål på vidt forskellige områder (modtagelse af nye indvandrere, kultur, religion osv.), som har stor betydning for medlemmernes sociale identitet og deres sociale integration.

4.8.2. De offentlige myndigheder og civilsamfundets organisationer bør etablere samarbejdsbånd med indvandrernes foreninger, som spiller en vigtig mæglerrolle i samfundet, samtidig med at de kanalisere information mellem indvandrerne.

4.8.3. Indvandrernes foreninger bør ved siden af deres andre formål også arbejde for medlemmernes sociale integration og oprette samarbejdsnet.

4.9. *Kvindeorganisationerne*

4.9.1. Særlig stor betydning har kvindeorganisationerne, som arbejder for ligestilling. Mange indvandrerkvinder har særligt store vanskeligheder med at få adgang til beskæftigelse og uddannelse, med at anvende de sociale tjenester og i det hele taget med at udøve deres grundlæggende rettigheder. Kvindeorganisationerne fortjener særlig opmærksomhed og konkret støtte fra de offentlige myndigheder.

4.9.2. Kvinderne spiller en vigtig rolle i integrationsprocessen, ikke kun fordi de støder mod særlige hindringer, som skal overvindes, men også fordi de kan videregive de værdier, som gør det muligt at forlige social integration med videreførelsen af konkrete aspekter af deres oprindelige kultur.

4.10. *Massemedierne*

4.10.1. I det moderne samfund er massekommunikationsmidlerne vigtige formidlere — ikke blot af information, men også af sociale værdier og adfærd samt holdninger af moralsk og politisk art. I nogle tilfælde behandler massemedierne indvandrerspørgsmål på en sensationslysten, lidet vederhæftig og lidet ansvarlig måde.

4.10.2. Mange journalister og medier udfører deres arbejde godt og udbreder integrationsfremmende budskaber i den offentlige opinion. Men der er andre, som fremelsker frygt og usikkerhed i befolkningen, og det giver grobund for racisme og fremmedhad.

4.10.3. Massemedierne bør under fuld overholdelse af ytrings- og informationsfriheden, som er en uadskillelig del af det demokratiske system, fastlægge en adfærd, som modvirker racisme og fremmedhad og fremmer indvandrernes integration.

4.10.4. Massemedierne bør samarbejde med de offentlige myndigheder om gennemførelsen af kampagner til udbredelse af værdier såsom tolerance, kulturel forskellighed og lighed mellem mennesker.

4.11. *De politiske partier*

4.11.1. Enighed mellem de forskellige politiske grupperinger om at arbejde for ligestilling og social integration af indvandrerbefolkningen er af enorm stor betydning for opbakningen om dette projekt fra befolkningen som helhed. De politiske partier bør — ikke mindst under valgkampe — signalere en positiv indstilling til integration.

4.11.2. Den aftale om forebyggelse af racisme og fremmedhad, som de politiske partier i Europa har indgået i Utrecht, er en forbilledlig ramme, som bør følges op på andre nationale, regionale og lokale niveauer.

4.11.3. Indvandrere og etniske minoriteter bør deltage i politiske partier og bevægelser, som på deres side må forhindre enhver form for diskrimination. De politiske partier bør tage initiativ til en positiv indsats for at fremme minoriteters deltagelse i det politiske liv og optagelse på valglisterne på alle niveauer, især ved kommunalvalg.

5. Samme rettigheder, samme pligter. Borgerskab og stemmeret.

5.1. Det er af afgørende betydning for EU's udvikling som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed som vedtaget i Tammerfors (1) at sikre tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt i medlemsstaterne, en retfærdig behandling. Derfor er det uomgængeligt nødvendigt at føre en integrationspolitik, som sigter mod at give dem rettigheder og pligter, der er sammenlignelige med andre EU-borgeres rettigheder og pligter.

5.2. I et demokratisk system er det uacceptabelt, at mange indvandrere permanent skal leve under forhold med begrænsede rettigheder. Det er rimeligt, at erhvervelsen af samme rettigheder og opfyldelsen af samme pligter som de øvrige borgere sker gradvist, efterhånden som den enkelte indvandrers ophold i en medlemsstat bliver af stadig mere varig karakter, men efter en vis periode bør ligestillingen være fuldstændig.

5.3. Et stort skridt i denne retning er det direktiv, som Kommissionen har foreslået, om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (2). Det foreslås her, at denne status opnås efter fem års ophold og giver indvandreren rettigheder, som svarer til EU-borgernes, herunder ret til fri bevægelighed og etablering i hele EU. ØSU har udarbejdet en udtalelse (3) om disse aspekter af direktivet med forslag om visse ændringer. Selvom vedtagelsen af dette direktiv vil være et vigtigt skridt, vil det ikke være ensbetydende med opnåelse af lige rettigheder.

5.4. Adgang til statsborgerskab i den stat, hvor indvandreren bor, indebærer fuld ligestilling mht. rettigheder og pligter. Derfor er det meget vigtigt, at den nationale lovgivning fremmer adgangen til statsborgerskab for indvandrere, som søger herom, og sikrer gennemsigtige procedurer. I det seneste tiår har nogle lande bevæget sig i denne retning, men i de fleste medlemsstater er kravene til opholdets varighed forud for opnåelse af statsborgerskab stadig for strenge og forbundet med besværlige procedurer. Lovgivningen om adgangen til statsborgerskab henhører under medlemsstaternes kompeten-

ce og bør ifølge subsidiaritetsprincippet også gøre det fremover, men det vil være meget positivt med en vis harmonisering af denne lovgivning samt let adgang til statsborgerskab for dem, der ønsker det. Lovgivningen i de stater, som tillader dobbelt statsborgerskab for dem, som ønsker dette, har en positiv effekt på integrationen.

5.5. Men ligestilling mht. rettigheder og pligter må ikke kun afhænge af muligheden for at opnå statsborgerskab i opholdslandet. For mange mennesker er dette ikke ønskværdigt, blandt andet fordi det kan indebære tab af statsborgerskab i hjemlandet. Der skal gives en anden mulighed for at opnå samme rettigheder, og denne kan kun bestå i status som fastboende udlænding. Efter opnåelsen af denne status bør forskellen mht. status mellem fastboende udlændinge og EU-borgere være minimal, og under alle omstændigheder må forskellene ikke berøre vigtige aspekter af social eller borgerretslig art. Derfor bør der gøres fremskridt på områder såsom borgerskab og stemmeret.

5.6. Europæisk statsborgerskab

5.6.1. Traktaten om Det Europæiske Fællesskab fastsætter i artikel 17 og følgende, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab — som henhører under hver enkelt medlemsstats kompetence — og træder ikke i stedet for dette. Charteret om grundlæggende rettigheder er et skridt i retning af indførelsen af et »medborgerskab« for tredjelandsstatsborgere, som Kommissionen anfører i meddelelsen (4).

5.6.2. Borgernes Europa kan ikke eksistere side om side med et andet Europa for ikke-borgere. Personer, som har fast ophold i EU, skal behandles på samme måde og have samme rettigheder og pligter, som medlemsstaternes egne statsborgere.

5.6.3. Konventet om Unionens fremtid har indledt en proces hen imod en reform af traktaterne og udformning af en ny model for EU. Konventet vil analysere begrebet europæisk statsborgerskab og den rolle, som charteret om grundlæggende rettigheder kan spille.

5.6.4. Forslaget om »medborgerskab«, som er baseret på charteret om grundlæggende rettigheder, og som Kommissionen har fremlagt i sin meddelelse fra november 2000 om en indvandringspolitik i EU, er en af måderne, hvorpå retten til europæisk statsborgerskab kan bringes inden for fastboende udlændinges rækkevidde. Men denne ret kan ikke udøves, eftersom traktaten ikke giver et tilstrækkeligt retsgrundlag.

(1) Se konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors.

(2) Se forslaget til direktiv i EFT C 240 E af 28.8.2001.

(3) Se ØSU's udtalelse, EFT C 36 af 18.2.2002.

(4) KOM(2000) 757 endelig.

5.6.5. ØSU foreslår, at konventet om ændringen af traktaterne undersøger muligheden for at tildele tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding EU-borgerskab.

5.7. Stemmeret

5.7.1. Et samlet forslag om samme rettigheder og pligter og social integration må nødvendigvis omfatte stemmeret. Dette er en ret af vidtrækkende betydning for den sociale integration, fordi den klart signalerer, hvem der er en del af samfundet, og hvem der står udenfor. Når man lever i et fællesskab, skal man også kunne deltage i valget af dets repræsentanter og være valgbar til dette hverv. En befolkningsgruppe, som ikke har stemmeret, stemples på en vis måde som stående uden for samfundet, hvilket på ingen måde fremmer social integration.

5.7.2. Nogle medlemsstater har allerede givet tredjelandsstatsborgere ret til at stemme ved lokalvalg. Ligeledes kan statsborgerne i en hvilken som helst medlemsstat deltage i valgene til Europa-Parlamentet, også når de bor i en anden medlemsstat end den, hvori de har statsborgerskab.

5.7.3. ØSU foreslår, at konventet om ændringen af traktaterne undersøger muligheden for at give tredjelandsstatsborge-

re med status som fastboende udlændinge stemmeret ved lokalvalg og valg til Europa-Parlamentet.

6. Det Økonomiske og Sociale Udvalg

6.1. ØSU kan som repræsentant for det organiserede civilsamfund spille en nøglerolle i udarbejdelsen og evalueringen af EU-lovgivningsinitiativer til fremme af indvandrernes sociale integration. Ligeledes kan de økonomiske og sociale råd og andre lignende organer i medlemsstaterne spille en meget vigtig rolle på nationalt plan.

6.2. ØSU ønsker at blive inddraget aktivt i alle fora og konferencer om indvandrerspørgsmål, som organiseres af de øvrige EU-institutioner. ØSU ønsker at samarbejde meget aktivt med Kommissionen og Europa-Parlamentet under hele lovgivningsprocessen vedrørende indvandring og asyl.

6.3. ØSU har planer om sammen med Kommissionen at afholde en konference om indvandring og social integration i 2002 med deltagelse af de nationale økonomiske og sociale råd, arbejdsmarkedets parter, andre organer, som repræsenterer civilsamfundet, samt fremtrædende NGO'er, der arbejder for social integration. De øvrige EU-institutioner og -organer vil også deltage i denne konference. Arbejdet på konferencen skal bidrage positivt til udarbejdelsen af EU-rammeprogrammet til fremme af indvandrernes sociale integration.

Bruxelles, den 21. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg
