

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

.....

II *Forberedende retsakter*

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

390. plenarforsamling af 24. og 25. april 2002

2002/C 149/01

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Husholdningsgældsætning« 1

2002/C 149/02

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om typegodkendelse af spejle og supplerende systemer til indirekte udsyn og af køretøjer udstyret med disse anordninger samt om ændring af direktiv 70/156/EØF« (KOM(2001) 811 endelig — 2001/0317 (COD)) 5

Pris: 18,00 EUR

DA

(Fortsættes på omslagets anden side)

2002/C 149/03	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af anvendelsen af biobrændstoffer til transport«, og — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 92/81/EØF for så vidt angår muligheden for at anvende en reduceret punktafgiftssats på biobrændstoffer og på visse mineralolier, der indeholder biobrændstoffer« (KOM(2001) 547 endelig — 2001/265 (COD) — 2001/266 (CNS))	7
2002/C 149/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om bevarelse, beskrivelse, indsamling og udnyttelse af genressourcer i landbruget og om ændring af forordning (EF) nr. 1258/1999« (KOM(2001) 617 endelig (BIND I) — 2001/0256 (CNS))	11
2002/C 149/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer« (KOM(2001) 624 endelig — 2001/0257 COD)	13
2002/C 149/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om »Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension 2004« (KOM(2001) 584 endelig)	17
2002/C 149/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EF-statistikker over indkomstforhold og levevilkår« (EU-SILC) (KOM(2001) 754 endelig — 2001/0293 (COD))	24
2002/C 149/08	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Styrkelse af den lokale dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi« (KOM(2001) 629 endelig)	26
2002/C 149/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens arbejdsarbejdsdokument: »Forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter« (KOM(2001) 743 endelig)	30
2002/C 149/10	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om ændring af afgørelse 1999/311/EF om vedtagelse af tredje fase af programmet for tværeuropæisk samarbejde inden for de videregående uddannelser (Tempus III) (2000-2006)« (KOM(2002) 47 endelig — 2002/0037 (CNS))	36
2002/C 149/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Partnerskabsaftale mellem AVS og EU«	38

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2002/C 149/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse Om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område« (KOM(2001) 257 endelig — 2001/0111 (COD))	46
2002/C 149/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Skovbrugssektoren og udvidelsen af EU«	51
2002/C 149/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forlængelse af de transeuropæiske net til de europæiske ømråder«	60
2002/C 149/15	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »De små og mellemstore virksomheder i EU's ømråder«	68
2002/C 149/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Skattek konkurrencen og dens konsekvenser for virksomhedernes konkurrenceevne«	73
2002/C 149/17	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fælles politik mod ulovlig indvandring« (KOM(2001) 672 endelig)	79
2002/C 149/18	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europa-Kommissionens hvidbog: Et nyt afsæt for europæisk ungdom« (KOM(2001) 681 endelig)	84

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Husholdningsgældsætning«

(2002/C 149/01)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 13. juli 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om: »Husholdningsgældsætning«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Manuel Ataíde Ferreira til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april 2002, med 78 stemmer for, 6 imod og 8 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Gældsætning — et meget aktuelt tema

1.1. Rådet placerede den 13. juli 1992 i en resolution om de fremtidige prioriteter for udviklingen af forbrugerbeskyttelsespolitikken for første gang en undersøgelse af gældsætning blandt disse prioriteter.

1.2. Selv om det konstateres, at gældsætningen har antaget stigende proportioner på nationalt niveau i medlemsstaterne, hvilket har ført til vedtagelse af særlove og administrative foranstaltninger i de fleste af disse lande, er der på EU-plan ikke truffet nogle foranstaltninger af politiske kanaler. Dette skal ses på baggrund af professor Nick Huls⁽¹⁾ bredt omtalte undersøgelse og på trods af, at tjenestegrenene i det nuværende generaldirektorat for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse i øvrigt meget professionelt og kompetent har fulgt dette emne.

1.3. Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 27. maj 1999 at pålægge Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug at udarbejde en informationsrapport om »Husholdningsgældsætning«, og som ved plenarforsamlingens beslutning blev fremsendt til samtlige EU-institutioner.

1.4. Under det portugisiske formandskab og medens informationsrapporten var under udarbejdelse, kom Rådet (forbrugerministre) på mødet i Luxembourg den 13. april 2000 ind på emnet igen og henledte Kommissionens og medlemsstaternes

opmærksomhed på behovet for at behandle dette emne på EU-plan.

1.5. ØSU's informationsrapport sluttede med en henstilling til Kommissionen om »at tage et første skridt i den retning ved snarest at udarbejde en grønbog om europæiske husholdningers gældsætningsproblemer. Den skal heri redegøre for de allerede foreliggende undersøgelser af spørgsmålet og for de gældende juridiske ordninger og de disponible statistiske oplysninger fra de forskellige medlemsstater og ansøgerlandene. Endvidere skal den søge at give en klar definition af gældsætningsbegrebet samt udstikke kursen for en yderligere indsats til realisering af de mål, der er anført i denne informationsrapport«.

1.6. Det er en kendsgerning, at Kommissionen i kølvandet på denne henstilling udbød to undersøgelser i licitation, som skulle gennemføres i medlemsstaterne, én om de statistiske aspekter og en anden om de forskellige juridiske ordninger i forbindelse med gældsætning.

Det er imidlertid oplyst, at Kommissionen ikke har accepteret undersøgelsen om de juridiske aspekter og har hævet den pågældende aftale. Kommissionen er i færd med at analysere undersøgelsen om de statistiske aspekter og er konfronteret med vanskelighederne med at sammenligne de formidlede oplysninger, hvilket man naturligvis kunne forvente på baggrund af den forskelligartede opfattelse af og tilgang til fænomenet i de forskellige medlemsstater. Kommissionen har

(1) »Overindebtedness of consumers in the member states: facts and search for solutions«, Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, n° 29, 1994.

til dato ikke officielt oplyst, hvilken fremgangsmåde den vil benytte i forbindelse med emnet og det kan konstateres, at det ikke er medtaget i arbejdsprogrammet. Man kan dog konstatere nogle positive om end sporadiske foranstaltninger, der skal indgå i revisionen af direktivet om forbrugerkredit.

1.7. Som led i forarbejdet til denne initiativudtalelse besluttede ØSU at afholde en offentlig høring i Stockholm den 18. juni 2001 med støtte fra det svenske formandskab med det formål at indsamle ajourførte oplysninger og sammenligne de forskellige erfaringer på dette område i Norden — et aspekt, som helt klart manglede i ovennævnte informationsrapport.

1.7.1. Den svenske statssekretær i Justitsministeriet benyttede høringen til at fremhæve, hvor vigtigt den svenske regering fandt det at vedtage en EU-tilgang til dette spørgsmål med det formål at løse de problemer, der følger både af de meget forskelligartede nationale indfaldsvinkler på dette område og de forskellige løsninger, de enkelte medlemsstater har lagt sig fast på med meget ulige resultater ⁽¹⁾.

1.8. Den 2. juli 2001 afholdt »Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti« (det italienske landsråd af forbrugere og brugere) en stor konference sammen med Europa-Kommissionen om »Konkurrenceregler i EU og banksystemer — en sammenligning«, hvor kontorchefen for finanstjenesten i Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse præsenterede retningslinjerne i forslaget til det nye forbrugerkreditdirektiv, hvorefter der var en drøftelse af EU-aspekterne af gældsætningsproblemet ⁽²⁾.

1.8.1. Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse tog også initiativet til afholdelse af en høring med regeringsekspert i Bruxelles den 4. juli 2001 med henblik på at drøfte foreslåede ændringer til forbrugerkreditdirektivet, hvor visse aspekter blev fremhævet i relation til forebyggelse af gældsætning.

1.9. Under det belgiske formandskab blev der afholdt et stort kollokvium i Charleroi den 13.-14. november 2001 om »Forbrugerkredit og fællesskabsharmonisering«, hvor bl.a. den belgiske minister for økonomiske anliggender og videnskabelig forskning stærkt fremhævede problemets sociale og økonomiske aspekter, og hvorledes disse står i forbindelse med udviklingen af finansielle tjenester og grænseoverskridende handel i det indre marked ⁽³⁾.

(1) Et udsagn fra statssekretærens tale, der bør fremhæves, er hans kommentar om, at »der er en reel risiko for, at de nuværende meget forskelligartede ordninger i EU kan føre til et øget antal tekniske hindringer for den fri bevægelighed for varer og tjenester i det indre marked«.

(2) I Italien slog ADICONSUM (forbrugerforening) sammen med andre NGO'ere og nogle kreditinstitutioner til lyd for et lovforslag om foranstaltninger til afhjælpning af husholdningers gældsætning.

(3) Den belgiske regering vedtog den 25.1.2002 et lovforslag om forbrugerkredit, hvori reklamer, der kan anspore til gældsætning, forbydes.

1.10. Det nyligt afholdte rådsmøde (det indre marked, forbrugerpolitik og turisme) den 26. november 2001 fortjener særlig opmærksomhed. Blandt erklæringer og henstillinger formuleret af ministrene var der en fornemmelse af, at »forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvordan en uforholdsmæssigt stor gældsætning behandles såvel forebyggende som socialt, juridisk og økonomisk, kan stille de europæiske forbrugere og kreditgiverne meget forskelligt«, samt at man »i betragtning af dels det europæiske fællesskabs ønske om at udvikle grænseoverskridende virksomhed for så vidt angår finansielle tjenesteydelser dels det stigende omfang af fænomenerne gældsætning og uforholdsmæssig stor gældsætning — på fællesskabsplan kunne overveje at træffe foranstaltninger, som skal forebygge uforholdsmæssig stor gældsætning under hele den egentlige kredittcyklus som supplement til de foranstaltninger, der skal fremme denne udvikling af grænseoverskridende kredit«.

2. Husholdningsgældsætning — EU-dimensionen

2.1. Gældsætning er et fænomen, der omfatter sociale, økonomiske, finansielle, juridiske, i civil- og procesretlig henseende, og naturligvis politiske aspekter, som alle bør tackles på EU-plan.

2.1.1. Ud fra den synsvinkel, der anlægges i denne initiativudtalelse, er juridiske aspekter med direkte effekt på de politikker, der bidrager til at gøre det indre marked til en realitet, af afgørende betydning.

2.2. De gennemførte undersøgelser og høringer har alle utvetydigt påvist, at dette at udvikle et marked for grænseoverskridende finansielle tjenester kræver tillid fra producenterne, de handlendes, de liberale erhvervs og forbrugernes side.

2.2.1. Et afgørende element med henblik på at sikre denne tillid er fra kreditgivernes side gennemsigtighed i de regler, der regulerer markedet, selv i tilfælde af misligholdte betalinger.

2.3. Skønt det er en kendsgerning, at et stort antal sager om manglende betaling — manglende betaling udgør det første skridt på vej mod uforholdsmæssig stor gældsætning — kan behandles i henhold til reglerne omkring bevilling af kredit herunder navnlig i forbindelse med forbrugerlån, så findes der en lang række foranstaltninger til forebyggelse og behandling af uforholdsmæssig stor gældsætning, som mere falder under området retlige anliggender og det indre marked.

2.4. Med subsidiaritetsprincippet og den nye formulering af artikel 153 i Rom-traktaten og artikel 34 i Amsterdam-traktaten er en EU-tilgang til de primært juridiske aspekter af husholdningers gældsætning ikke kun mulig, men absolut afgørende for det indre markeds effektive funktion.

2.5. Denne påstand er baseret på tre afgørende argumenter.

2.5.1. Det første argument er, at der bør være en vis konvergens mellem konkurrencebetingelserne mellem dem, der yder kredit til privatpersoner, lige fra kreditinstitutter og andre finansielle operatører til handlende og leverandører af tjenesteydelser, der yder kredit.

2.5.2. Det andet argument vedrører den måde, hvorpå selve det indre marked fungerer. Selv om der er tale om et »indre« marked i henseende til muligheder for grænseoverskridende transaktioner, er det opsplittet mellem forskellige nationale retssystemer, når der er tale om spørgsmål, der er genereret af dette marked. I lyset af de seneste retningslinjer vedrørende ehandel og fjernsalg af finansielle produkter og tjenester, er det særdeles relevant at sikre, at ordningerne for husholdningers gældsætning harmoniseres, hvilket allerede er sket i relation til handlendes insolvens. Ellers vil der opstå nye konkurrencemæssige hindringer og yderligere forvridninger i virksomhedernes konkurrenceevne

2.5.3. Det tredje argument er direkte knyttet til forbrugerbeskyttelsen og hidrører fra bestemmelserne i traktatens artikel 153. Det fremgår eksplicit af artikel 3, litra b), at EU skal bidrage til realiseringen af de mål, der er omtalt i stk. 1, som ubestrideligt omfatter behandlingen af sager om gældsætning — via »foranstaltninger som støtter, supplerer og overvåger den politik, medlemsstaterne fører«. Dette fjerner enhver resterende tvivl om behovet for, at husholdningsgældsætning bør indgå i en EU-politik, der sikrer harmoniseringen af nationale initiativer på dette område. Ellers vil der opstå uacceptabel diskrimination, enten i relation til de erhvervsdrivende, eller i relation til forbrugerne.

2.6. Tre andre omstændigheder peger på behovet for øjeblikkelig handling fra Kommissionens side.

2.6.1. Den første omstændighed er den fysiske indførelse af den fælles mønt og det incitament, dette vil give til grænseoverskridende handel, og i konsekvens heraf til kredit i den forbindelse, og hermed er en af de vigtigste erkendte hindringer for grænseoverskridende transaktioner fjernet.

2.6.2. Den anden omstændighed knytter sig til det øgede omfang af elektronisk handel og fjernsalg på baggrund af de relevante direktiver til fjernelsen af geografiske og logistiske hindringer og til styrkelsen af tilliden, hvilket kommer både de erhvervsdrivende og forbrugerne til gavn i lige mål. Den snarlige godkendelse af direktivforslaget om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser vil supplere den juridiske ramme, der er nødvendig for at sætte skub i grænseoverskridende kredit.

2.6.3. Endelig nødvendiggør den kommende udvidelse som minimum en øjeblikkelig harmonisering, før den juridiske ramme bliver endnu mere kompleks og vanskelig at forvalte.

3. Konklusioner og henstillinger

3.1. ØSU konkluderer at:

- (a) Gældsætning er et fænomen, der er blevet vidt udbredt i alle EU-medlemsstaterne, og som allerede er et problem i ansøgerlandene. Denne tendens skærpes, når grænserne åbnes, og der opstår grænseoverskridende handel;
- (b) De fleste lande i EU har udformet og gennemført nationale ordninger til forebyggelse og behandling af en lang række gældsætningssager. Disse ordninger er meget forskelligartede og kolliderer undertiden med hinanden, både for så vidt angår de grundlæggende love og de juridiske og administrative procedurer, der gælder;
- (c) Disse forskelle udgør hindringer for udviklingen af grænseoverskridende kredit og for realiseringen af selve det indre marked og bidrager ikke til at skabe den nødvendige tillid blandt de økonomiske operatører til det indre markedes potentiale og nytte;
- (d) Der bør derfor sættes ind på at harmonisere de juridiske aspekter i forbindelse med uforholdsmæssig stor gældsætning. En sådan harmonisering er mulig på baggrund af bestemmelserne i artikel 2 og 34 af EU-traktaten og den nuværende artikel 3, litra t) og 153 i Rom-traktaten.

3.2. ØSU henstiller således,

3.2.1. at Kommissionen:

- (a) øjeblikkeligt og officielt offentliggør resultaterne af de undersøgelser, den bestilte om de statistiske aspekter og iværksætter en ny udbudsrunde med henblik på udarbejdelsen af en undersøgelse af den komparative ret vedrørende gældsætning i EU;
- (b) udarbejder en grønbog hurtigst muligt, som analyserer følgerne af den aktuelle situation med henblik på gennemførelsen af det indre marked;
- (c) foreslår foranstaltninger til harmonisering af de juridiske rammer for forebyggelse og behandling af gældsætning i relation til sager, der både angår substans og procedure i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne og under hensyntagen til bestemmelserne i artikel 2 og 34 i EU-traktaten og artikel 3 og 153 i Rom-traktaten;
- (d) definerer og etablerer et netværk til informationsudveksling mellem medlemsstaterne og Kommissionen med henblik på at følge udviklingen i husholdningernes gældsætning i medlemsstaterne og ansøgerlandene med det formål at oprette et EU-observatorium for gældsætningsproblemer;

- (e) er særlig opmærksom på de potentielle virkninger af vedtagelsen af foranstaltninger på en lang række EU-politiske områder — navnlig forbrugerkredit og hypoteklån, kommerciel kommunikation, reklame og marketing og handelspraksis — idet disse kan anspore til eller forværre husholdningernes gældsætning.

3.2.2. ØSU henstiller, at medlemsstaterne:

- (a) går videre ad den vej, de slog ind på med resolutionen af 13. juli 1992, som blev taget op igen på forbrugerråds møderne den 13. april 2000 og den 26. november 2001, indtil der er udformet en juridisk ramme for EU's tilgang til husholdningsgældsætning;
- (b) overvejer muligheden for, at visse juridiske aspekter af gældsætning kan behandles i forordninger ligesom de forordninger, der omhandler ordninger for virksomheders insolvens;
- (c) appellerer til Kommissionen om, på baggrund af udvekslinger af erfaringer og oplysninger med medlemsstaterne, at se nærmere på og præsentere harmoniseringsforslag vedrørende de oplysninger, forbrugerne bør modtage i kreditaftaler, anvendelsen af data om deres betalingsevne,

kreditformidlers og finansielle selskabers rolle, procedureremæssige ordninger i relation til misligholdelse og særlige procedurer for betalingsinddrivelse;

- (d) overvejer muligheden for at fastlægge adfærdskodekser på frivillig basis via medregulering med henblik på at finde en løsning i sager om gældsætning;
- (e) overvejer samarbejds muligheder med henblik på at styre multi-gældsætningssager hidrørende fra grænseoverskridende lån via udenomsretlige metoder;
- f) fremmer adgang — fra skolealderen — til informationer om og undervisning i forebyggelse af gældsætning.

3.2.3. ØSU henstiller, at Rådet og Europa-Parlamentet

- a) klart og utvetydigt erkender behovet for initiativer på EU-plan med henblik på harmonisering af de juridiske aspekter af ordningerne vedrørende gældsætning på de i punkt 3.2.2 litra c) anførte områder;
- b) afsætter og stiller de nødvendige budgetmidler til rådighed for at sætte Kommissionen i stand til fortsat at følge gældsætningsfænomenet op og gennemføre de initiativer, der er nødvendige for at vedtage de ovenfor nævnte lovgivningsharmoniseringer.

Bruxelles, den 24. april 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 tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om typegodkendelse af spejle og supplerende systemer til indirekte udsyn og af køretøjer udstyret med disse anordninger samt om ændring af direktiv 70/156/EØF«

(KOM(2001) 811 endelig — 2001/0317 (COD))

(2002/C 149/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 21. marts 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 8. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling den 24.-25. april 2002, mødet den 24. april, følgende udtalelse med 94 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod.

1. Resumé af Kommissionens forslag

1.1. Formålet med direktivforslaget er at indføre harmoniserede krav til spejle og supplerende systemer til indirekte udsyn for motorkøretøjer i klasse M (køretøjer til personbefordring) og N (køretøjer til godsbeholdning).

1.2. Forslaget ændrer og erstatter direktiv 71/127/EØF⁽¹⁾ af 1. marts 1971, der blev vedtaget som et af særdirektiverne under EF-typegodkendelsesproceduren, der blev fastlagt i Rådets direktiv 70/156/EØF⁽²⁾ om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil.

1.3. Retsgrundlaget for forslaget er EF-traktatens artikel 95. En del af strukturen i det oprindelige direktiv 71/127/EØF er bevaret, men indholdet er væsentligt ændret.

1.4. Hensigten med direktivforslaget er at reducere den risiko, der er forbundet med et utilstrækkeligt udsyn til siden og bag køretøjet, ved at øge førerens synsfelt gennem fornyelse af visse komponenter og indførelse af ny teknologi. Målet er at øge sikkerheden for trafikanterne.

1.5. Det vigtigste nye er, at typegodkendelsessystemet, som under direktiv 71/127/EØF byggede på frivillighed, nu bliver obligatorisk for alle lette og tunge køretøjer, der er omfattet af denne ændring.

2. Forslagets formål

2.1. Det er tydeligvis målet at harmonisere de enkelte medlemsstaters løsninger og indføre fælles krav for hele Den Europæiske Union. Det foreslås derfor, at direktiv 71/127/EØF ophæves 2 år efter nærværende direktivs ikrafttræden.

2.2. Ud over at direktivet nu gøres obligatorisk, er de vigtigste ændringer, at der skal monteres ekstra spejle, og at visse krav til spejlene ændres for at øge det indirekte synsfelt. Desuden vil visse spejle kunne erstattes af systemer med kamera og monitor.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har i sin vurdering af Kommissionens forslag taget som udgangspunkt, at hensynet til sikkerheden vejer tungere end eventuelle problemer i forbindelse med gennemførelsen af de nye foranstaltninger.

3.1.1. Udvalget kan generelt tilslutte sig forslaget, da det altid har bakket op om lovgivningsforanstaltninger, der forbedrer sikkerhedsstandarderne for køretøjer og fokuserer specielt på de mest sårbare trafikanter (fodgængere, cyklister, motorcyklister osv.).

3.1.2. Efter udvalgets mening er skiftet fra frivillige aftaler under direktiv 71/127/EØF til det foreliggende, obligatoriske direktiv — trods visse tekniske problemer, som drøftes i de følgende generelle og særlige bemærkninger — en vigtig forudsætning for en gradvis harmonisering af lovkravene til typegodkendelsessystemer.

⁽¹⁾ EFT L 68 af 1.3.1971.

⁽²⁾ EFT L 42 af 23.2.1970.

3.1.3. Fuld gennemførelse af forslaget vil indebære, at der indføres obligatoriske krav og kvalitetsstandarder for systemer til indirekte udsyn for motorkøretøjer i klasse M og N. Dette vil foregribe det rammedirektiv for hele feltet af køretøjer til godsbefordring, som er under behandling i Kommissionen i øjeblikket med henblik på at løse det aktuelle problem, hvor medlemsstaterne udøver deres ret til at fastholde deres egne standarder.

3.1.4. Udvalget beklager, at direktivforslaget ikke indeholder en økonomisk vurdering. Man overser således helt kravet om en effektanalyse af anvendelsen af supplerende spejle.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Frister for gennemførelse

4.1.1. Af de ovenfor anførte grunde mener udvalget, at de planlagte frister for direktivets gennemførelse måske er for korte i forhold til de tekniske vanskeligheder, som afhænger af, hvor komplekse anordninger der skal påmonteres.

4.1.2. Mere specifikt forekommer tidsfristerne i artikel 2, stk. 1 og 2, at være passende, mens fristen i stk. 3 for gennemførelse af direktivet i forbindelse med nyregistrering (første registrering) kan vise sig at være for kort.

5. Bilag II — Asfæriske spejle

5.1. Ifølge bilag II (punkt 3.1 og 3.3.3) bliver det obligatorisk at forsyne køretøjer i klasse M1 og N1 med et supplerende asfærisk spejl både i førersiden og passagersiden for at eliminere den såkaldte »døde vinkel«.

5.2. Udvalget er klar over, at der kan være tekniske problemer forbundet med elimineringen af denne uheldige faktor, f.eks. et fordrejet billede, men ser positivt på udbredelsen af sådanne anordninger, der øger sikkerheden.

5.3. Udvalget mener, at vanskeligheden ved at anvende asfæriske spejle i høj grad hænger sammen med, at brugeren skal vænne sig til dem. På den anden side vil den obligatoriske og generaliserede harmonisering af disse anordninger lette denne tilvænnning.

5.4. Udvalget udtrykker ønske om, at køretøjer, der ikke er underlagt EU-lovgivning, men som cirkulerer i EU's område, også bliver udstyret med de sikkerhedsanordninger, direktivet foreskriver.

6. Bilag III — Anvendelsesområde for køretøjer i klasse M1

6.1. Ifølge bilag III, punkt 5.3, skal de nye synsfelter for udvendige førerspejle (hovedspejle) for klasse III være således, at føreren både fra spejlet i førerens side og fra spejlet i passagersiden kan se vejen i en bredde af 4 meter fra sine synsudgangspunkter.

6.2. Selv om spejlernes størrelse skal øges for at opnå dette synsfelt, og det kan få en vis negativ indflydelse på køretøjets aerodynamik, foretrækker udvalget, at disse anordninger indføres, da de efter dets mening er en vigtig medvirkende faktor til at øge sikkerheden for de mest sårbare trafikanter.

7. Konklusion

7.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støtter og bifalder de generelle linjer i Kommissionens direktivforslag med forbehold af de fremsatte bemærkninger. Udvalget håber desuden, at det planlagte rammedirektiv om EU-typegodkendelse af køretøjer til godsbefordring snart bliver til virkelighed, da det er et afgørende element for typegodkendelser på EU-niveau i denne sektor.

Bruxelles, den 24. april 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 fremme af anvendelsen af biobrændstoffer til transport«, og
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 92/81/EØF for så vidt angår muligheden for at anvende en reduceret punktafgiftssats på biobrændstoffer og på visse mineralolier, der indeholder biobrændstoffer«

(KOM(2001) 547 endelig — 2001/265 (COD) — 2001/266 (CNS))

(2002/C 149/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. januar 2002 under henvisning til EF-traktatens artikel 80, stk. 2, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Clive Wilkinson til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. april 2002.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling den 24.-25. april 2002, mødet den 25. april 2002, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionen har udarbejdet en meddelelse og to forslag til direktiver om alternative brændsler. De er alle indeholdt i⁽¹⁾ endelig. De to direktiver er dels et forslag til fremme af anvendelsen af biobrændstoffer dels et andet, der giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en reduceret punktafgiftssats på biobrændstoffer.

1.2. Baggrunden for forslaget om at fremme alternative brændsler er miljømæssige hensyn samt et ønske om at øge energiforsynings sikkerheden i EU. Baggrunden for forslaget om at tillade (men ikke tvinge) medlemsstaterne til at anvende en reduceret punktafgiftssats er at gøre biobrændstoffer konkurrencedygtige, eftersom de koster omkring 300 € mere pr. 1 000 liter diesel for den mængde biobrændstof, der kan erstatte det⁽²⁾. Ifølge Kommissionen skal olieprisen være omkring 70 € pr. tønde⁽³⁾, hvis biobrændstoffer skal kunne konkurrere på lige fod med oliebasebrændstoffer.

1.3. Der fremsættes forslag om at forpligte medlemsstaterne til at sikre, at biobrændstoffer udgør en vis procentdel (i starten 2 % af det samlede brændstofforbrug til transport, men stigende over tid) af det samlede nationale salg i 2005. Afhængigt af den undersøgelse, som Kommissionen skal afslutte inden 2006, vil man i en anden fase forpligte staterne til at sikre, at alt brændstof til transport indeholder biobrændstof. Målet er inden 2020 at have erstattet 20 % af de

konventionelle brændstoffer, heraf 8 % med biobrændstoffer⁽⁴⁾.

1.4. Kommissionen vurderer, at blandingsprodukter, der indeholder op til 15 % biobrændstof for benzins vedkommende og 5 % for diesel ville kunne anvendes af nogle biler, uden at dette kræver væsentlige tekniske ændringer. Det er sandsynligt, at køretøjer, der kan anvende »rent« biobrændstof, i endnu nogle kommende år⁽⁵⁾ i det store og hele vil være begrænset til bundne bilparker, som f.eks. offentlige transportmidler og taxaer.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU kan støtte baggrunden for fremsættelsen af dette forslag, nemlig at erstatte visse fossile brændstoffer med alternative brændstoffer fremstillet ud fra vedvarende energi. ØSU noterer sig mangfoldigheden af alternative brændstoffer under udvikling eller i brug. Udvalget bifalder de muligheder for diversificering i landbruget og for øget beskæftigelse, som er forklaret i forslaget, samt de forventede miljømæssige fordele, især i forbindelse med kampen mod ændringer i klimaet, og den øgede forsynings sikkerhed.

⁽¹⁾ KOM(2001) 547.

⁽²⁾ Man tager i udregningen højde for, at det kræver omkring 1 100 liter biodiesel at erstatte 1 000 liter normal diesel; med hensyn til benzin skal der 1 000 liter bioethanol til at erstatte 1 000 liter benzin i det blandingsforhold, der er tilladt i EU (højst 2,7 % ilt).

⁽³⁾ Dette afspejler den nuværende situation, men stordriftsfordele bør over tid kunne reducere prisen til 55 € pr. tønde.

⁽⁴⁾ De resterende 12 % forudsættes at komme fra naturgas og hydrogen.

⁽⁵⁾ Det er opmuntrende at konstatere, at et stigende antal »FFV-køretøjer (Flexible Fuel Vehicles)«, der bruger en blanding med 85 % bioethanol, sælges i USA og Sverige, Ford's testmarked i EU. Dette kan indicere, at FFV-køretøjer hurtigere end forventet vil finde udbredelse blandt forbrugerne. For at være konkurrencedygtig må bioethanolen enten være afgiftsfri, eller der må ydes støtte til produktionsomkostningerne.

2.2. ØSU bemærker, at der er stor variation i de forskellige talanalyser, selv om det påskønner de bestræbelser, som Kommissionen har udfoldet for at fremlægge pålidelige beregninger. Udvalget foreslår, at man bestræber sig yderligere på at finpudse disse beregninger for at kunne give bedre orientering om de sandsynlige udgifter og for at præcisere nogle af de miljømæssige, tekniske og økonomiske aspekter. Forslagenes indvirkning på den miljømæssige balance (idet man for hvert område anvender samme metode) er af særlig interesse.

2.3. Forslagene dækker et komplekst område med elementer fra mange EU-politikker (miljø, landbrug, skat osv.), som tillige er et område, hvor den tekniske udvikling går stærkt. Det vil være vigtigt at følge udviklingen tæt for at sikre, at man når de fastlagte mål på den bedste og billigste måde. Dette sidstnævnte aspekt er af særlig betydning pga. de involverede udgifter i en tid, hvor man allerede har planlagt mange investeringer over den kommende 10-års periode i relation til produktion af svovlfri brændstoffer⁽¹⁾.

3. Særlige bemærkninger

3.1. *Fleksibilitet*

3.1.1. Som nævnt ovenfor er mange alternative brændstoffer allerede udviklet eller er under udvikling⁽²⁾. Det er ikke muligt præcist at forudsige, hvor hurtigt udviklingen vil gå inden for disse områder, eller hvor store de miljømæssige og økonomiske fordele bliver. Vi hilser det derfor velkommen, at Kommissionen har påtaget sig at overvåge udviklingen nøje.

3.1.2. Hertil kommer, at den nuværende situation, hvad angår alternative brændstoffer, er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Også deres bilparker er meget forskellige. Situationen i de enkelte medlemsstater kræver derfor forskellige løsninger. Det er således vigtigt at give medlemsstaterne den størst mulige fleksibilitet til at nå det overordnede mål. Dette kunne indebære, at alle typer fornybare brændsler tages med i betragtning for at nå et forud fastlagt mål for hver enkelt medlemsstat under den forudsætning, at en sådan fleksibilitet ikke fører til, at nogle medlemsstater ikke lever op til kravene, og på betingelse af, at det ikke fører til forvriddninger i det indre marked.

3.1.3. Set i sammenhæng med EU's energipolitikker, ville en større spredning give mulighed for at fordele udvikling og investering i alternative brændstoffer over flere forskellige løsningsmodeller; markedskræfterne ville kunne spille en større rolle.

3.1.4. Kommissionen forudser, at handel med biobrændstoffer mellem medlemsstater vil være vejen frem, men måske kunne den størst mulige fleksibilitet i den forbindelse opnås ved at opstille mål for hver enkelt medlemsstat (som foreslået), og derefter følge en »model for handel med emissioner« for at stille medlemsstaterne friere med hensyn til, hvordan de vil opfylde disse mål. Den samlede effekt for EU ville blive den samme (for emissioner, sikkerhed og beskæftigelse), og det ville stadig være et krav til hver enkelt medlemsstat at opfylde sit individuelle mål; men medlemsstaterne ville have større metodefrihed med hensyn til at nå dette mål.

3.1.5. Forslaget, som skal op til revision i 2006, om obligatorisk indhold af biobrændstoffer i samtlige brændstoffer på markedet, ville mindske fleksibiliteten og må derfor gennemgås nærmere.

3.2. *Miljø*

3.2.1. Den største fordel, som ØSU i høj grad støtter, ville ligge i at erstatte visse fossile brændstoffer med brændstoffer fremstillet af vedvarende energikilder. Det bør fremgå klart af direktivet, at »genbrugsbrændstoffer« i højere grad end »alternative« brændstoffer er nøglen til et bedre miljø samt til forsyningssikkerhed. Der vil være tiltrængte affaldsreduktioner inden for nicheområder (f.eks. ved at bruge affald fra vegetabilsk olie og fedt — op til 3 millioner ton i EU om året — som sekundær biomasse).

3.2.2. For biobrændstoffer vil effekten på CO₂ og emissioner i starten være små pga. de begrænsede mængder, der er anvendt.

3.2.3. Der hersker uenighed om biobrændstoffers miljømæssige fordele, selv om hovedparten af undersøgelserne ifølge Kommissionen bekræfter, at der er fordele. Eftersom forslaget hovedformål er at forbedre miljøet, er det afgørende at have det bedst mulige beslutningsgrundlag herfor, og det er nødvendigt at se nærmere på dette aspekt.

(1) Iblanding af olieholdigt methylester kan imidlertid kompensere effektivt for nedsat svovlindhold i brændstoffer.

(2) Biobrændstoffer (ud fra et stigende antal råmaterialer), naturgas (herunder diesel fra naturgas og derivaterne methanol og dimethylether), hydrogen- og brændstofceller, elektricitet og autogas (LPG).

3.3. Landbrug ⁽¹⁾, (CES 26/2002).

3.3.1. Forslaget giver mulighed for større diversitet i landbruget. Dette stimulerer økonomien i landdistrikterne og må hilses velkommen. Imidlertid nævner man i forslaget intet om, at en væsentlig del af biobrændstofkravet meget tænkeligt vil kunne opfyldes via handel med tredjelande. Nogle udviklingslande vil måske kunne drage fordel heraf, men det vil sandsynligvis være USA og Brasilien, der opnår de største fordele. Begge lande har en betydelig kapacitet inden for dette område, og omfanget af deres produktion vil sikkert føre til fordelagtige priser. En sådan handel ville kunne få en anseelig indvirkning på den forventede øgede beskæftigelse. På den anden side kunne eksport af EU-biobrændstoffer på længere sigt også blive en god indtægtskilde. Udvalget vil gerne understrege, at øget produktion af biomasse i landbruget ikke må bringe de forholdsregler i fare, som i EU er taget med hensyn til genetisk modificerede organismer.

3.3.2. Et andet lovende aspekt på mellemlangt sigt er at anvende skovbrugsaffald (og anden cellulose, der indeholder råmaterialer) til at producere biobrændstoffer. Som det er tilfældet inden for andre udviklingsområder, vil fremskridt først og fremmest afhænge af de ressourcer, der afsættes.

3.3.3. Udviklingen på biobrændstofområdet vil faktisk udgøre en del af et større hele, herunder den fremtidige udvikling af den fælles landbrugspolitik og EU's energipolitikker og i den forbindelse skabelse af en balance mellem anvendelse af landbrugsjord til fødevarerproduktion og til andre formål. Udvalget mener endvidere, at man ud over at anvende biobrændstoffer kan nedsætte forbruget af fossile brændstoffer via en energiproduktion baseret på biomasseforbrænding. De økonomiske omkostninger vil være bæredygtige, og der vil være fordele for landbruget, miljøet og forsyningssikkerheden.

3.4. Beskæftigelse

3.4.1. Skønnene over indvirkningen på beskæftigelsen er stærkt varierende, men produktion af biobrændstoffer er relativt arbejdskraftintensiv. Kommissionen anslår, at der for hver procent af EU's brændstofforbrug, der dækkes af biobrændstoffer, vil kunne skabes mellem 45 000 og 75 000 nye job, hovedsageligt i landområder (men se kommentaren i afsnit 3.3.1 ovenfor). Kommissionen bemærker, at dyrkning af afgrøder til biobrændstoffer skulle kunne lette optagelsen af

ansøgerlandenes landbrugssektorer i EU. Der ville også blive skabt mange nye (dog mest midlertidige) job i forbindelse med etablering af den nødvendige nye infrastruktur.

3.5. Forsyningssikkerhed

3.5.1. Brændstofforsyningssikkerheden vil få stigende betydning i takt med, at EU's bilpark vokser. De foreslåede politikker ville sandsynligvis højst få beskeden indvirkning på oliepriserne ⁽²⁾, selv om de uden tvivl ville bidrage til at gøre EU selvforsynende. Det bemærkes, at EU i øjeblikket har overskud af benzin ⁽³⁾, hvilket giver en rimelig forsyningssikkerhed. Værdien af biodiesel i relation til forsyningssikkerhed ville være særdeles velkommen, og dette brændstof fortjener al den støtte, det kan få.

3.6. Beskatning

3.6.1. Markedskræfternes rolle vil klart blive vigtig i forbindelse med at fremme overgangen til biobrændstoffer. Det er oplagt, at medmindre biobrændstoffer, herunder blandingsprodukter, kan konkurrere på detailsalgsprisen, er der intet incitament for forbrugerne til at bruge de betragtelige summer, som det vil koste at øge brugen af biobrændstoffer. Her er beskatning den eneste realistiske vej. Imidlertid tvivler udvalget på, om den foreslåede maksimale afgiftsnedsættelse på 50 % vil være tilstrækkelig til at nå dette mål, i hvert fald i de fleste medlemsstater ⁽⁴⁾. Nødvendigheden af en sådan indskrænkning kan ligeledes drages i tvivl. Finansministrene vil stadig have fuld kontrol over de satser, som de vælger at fastsætte. At annullere den nuværende aftale om tilladelse til at fritage rene biobrændstoffer for beskatning vil også virke demotiverende.

3.6.2. Udvalget mener, at forslaget ganske enkelt skulle tillade medlemsstaterne at anvende enhver reduceret punktafgiftssats helt ned til nul for biobrændstoffer i brændstoffer, der sælges på deres territorium. Det er vigtigt, at man ikke lader sådanne incitamenter forvride markedet for ethylalkohol, som har mange industrielle anvendelsesformål.

⁽¹⁾ Se ØSU's nylige udtalelse om »Ny plan for vegetabiliske proteiner i EU«

⁽²⁾ En reduktion på 2 % af efterspørgslen efter olie ville mindske EU's forbrug med omkring 4 milliarder tønder årligt.

⁽³⁾ Selv om det konstateres, at EU's produktion af råolie kun opfylder omkring 44 % af behovet.

⁽⁴⁾ Forslaget frigør biobrændstoffdelen af brændstoffet helt for beskatning op til det punkt, hvor det udgør 50 % af produktet. For brændstoffer, hvor biobrændstoffdelen udgør mere end 50 %, gives ikke yderligere indrømmelser.

3.6.3. Det vil være afgørende for mærkbare fremskridt inden for denne nye industrielle sektor, at den sikres stabile rammer. ØSU tvivler på, at den projekterede 6-årige »planlægningshorisont« er tilstrækkelig lang, og man burde overveje at udvide denne periode.

3.7. Incitamenter

3.7.1. Skattemæssige incitamenter (se ovenfor) er de eneste fremmeforanstaltninger, som foreslås. ØSU foreslår Kommissionen og medlemsstaterne at iværksætte en oplysningskampagne med henblik på at forklare offentligheden fordelene ved brugen af brændstoffer og andre vedvarende energikilder.

3.8. Omkostninger

3.8.1. Der gives ingen konkrete oplysninger om, hvor dyre forslagene vil være at gennemføre. Hvis omkostningerne er meget høje, vil dette alene kunne gøre den foreslåede tidsplan meget optimistisk. Kommissionen burde lade et egentligt udgiftsoverslag indgå i forslagene.

4. Konklusioner

4.1. ØSU støtter kraftigt forslagernes målsætninger. Det bifalder især de forventede miljømæssige fordele, som man vil kunne opnå ved i højere grad at anvende fornybare brændstoffer, samt mulighederne for yderligere diversificering i landbruget og reducere af den udtagning, der foretages i henhold til den fælles landbrugspolitik.

4.2. Det ligger udvalget på sinde at gøre vejen til opfyldelse af disse målsætninger om anvendelse af biobrændstoffer så fleksibel som mulig for at tage højde for forskellige forhold i medlemsstaterne. Dette ville indebære behørig hensyntagen til de forskellige typer fornybare brændsler.

4.3. ØSU understreger behovet for at give de nye industrier, der er nødvendige for at opfylde EU's målsætninger inden for dette område, stabile udviklingsvilkår og nødvendigheden af at sikre økonomiske betingelser, der gør det attraktivt for forbrugerne at anvende biobrændstoffer.

4.4. På baggrund af den nøglerolle, som skattemæssige incitamenter vil spille for accepten af biobrændstoffer (og andre fornybare brændsler), er det udvalgets opfattelse, at en reduktion i punktafgifterne for sådanne brændstoffer ikke bør fastlægges i direktivet, men være op til medlemsstaterne.

4.5. ØSU beklager, at der gives så få oplysninger om, hvor dyr gennemførelsen af forslagene kan forventes at blive, og anmoder indtrængende Kommissionen om at fremkomme med yderligere information for at muliggøre såvel planlægning som præcisering af forslagernes økonomiske rentabilitet.

4.6. I lyset af den tvivl, der hersker med hensyn til forslagernes miljømæssige fordele, bedes Kommissionen sikre, at alle tilgængelige studier, både allerede gennemførte og fremtidige, gennemgås for at få klarhed over dette aspekt.

Bruxelles, den 25. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om bevarelse, beskrivelse, indsamling og udnyttelse af genressourcer i landbruget og om ændring af forordning (EF) nr. 1258/1999«

(KOM(2001) 617 endelig (BIND I) — 2001/0256 (CNS))

(2002/C 149/04)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 22. november 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 36 og 37 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april 2002, følgende udtalelse med 89 stemmer for og 2 stemmer imod.

1. Indledning

1.1. Med Rådets forordning (EF) nr. 1467/94 om bevarelse, beskrivelse, indsamling og udnyttelse af genressourcer i landbruget blev der i 1994 iværksat et femårigt handlingsprogram, der udløb den 31. december 1999. Dermed tog Kommissionen bolden op fra Europa-Parlamentet, som allerede i 1980'erne i forskellige beslutninger beskæftigede sig med problemet med genetisk erosion og foreslog fællesskabsinitiativer for at vende udviklingen.

1.2. Forskellige initiativer blev finansieret via handlingsprogrammet. Flertallet af projekterne vedrørte især beskrivelse (evaluering) af genressourcer i *ex situ*-samlinger. Deltagerne var især genbanker, videnskabelige institutter og brugere. I visse tilfælde har de videnskabelige institutter også inddraget ngo'er.

1.3. Som fastsat i forordning (EF) nr. 1467/94 blev handlingsprogrammet efterfølgende vurderet af en uvildig ekspertgruppe. Gruppens rapport blev forelagt Rådet og Europa-Parlamentet. Heri forholder gruppen sig generelt positivt til handlingsprogrammet, idet den henstiller, at foranstaltningen bevares og udbygges med følgende aspekter in mente:

- der bør skabes bedre balance mellem »planteprojekter« og »dyreprojekter«,
- bevarelse *in situ/on farm* bør indføres for at opfylde internationale forpligtelser og tage større hensyn til »økoregionernes« kendetegn,
- ngo'erne bør tildeles en mere aktiv rolle,
- koordineringen mellem medlemsstaterne og Kommissionen i forbindelse med forhandlinger og foranstaltninger i FAO bør styrkes, og

— foranstaltningen bør generelt udvikles således, at medlemsstaternes engagement styrkes.

1.4. Med det foreliggende forslag til forordning lægger Kommissionen op til et nyt femårigt EU-handlingsprogram.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU finder det yderst positivt, at Kommissionen fremlægger et nyt EU-handlingsprogram. ØSU understreger, at tabet af genetiske ressourcer i landbruget langt fra er standset, og at der således er behov for en yderligere indsats for på den ene side at beskrive, katalogisere og bevare genressourcerne og for på den anden side fortsat at anvende den genetiske mangfoldighed på landbrugsbedrifterne.

2.2. Det er kun mangelfuldt klarlagt, hvilke egenskaber — det vil sige hvilket genetisk potentiale — der ligger i de kendte arter, der for en dels vedkommende er stærkt truede eller i fare for at uddø. En potentiel udnyttelse af hidtil ukendte egenskaber udgør således en vigtig begrundelse for at bevare alle genressourcer.

2.3. Der er store huller i databankernes registrering af genpotentialet og i samarbejdet mellem de eksisterende databanker, og desuden er reglerne for adgangen til og retten til at benytte de relevante databanker uklare.

2.4. På den ene side har man en videnskabelig tilgang, hvis formål er at sikre bevarelse af genpotentialet med henblik på eventuel senere anvendelse. Dertil behøves teoretisk set kun genbanker eller bevarelse af et relativt beskedent antal levende eksemplarer i en slags »botaniske eller zoologiske haver«.

2.5. Udviklingen i den biologiske mangfoldighed i planteverdenen, især inden for landbruget, hænger uden tvivl sammen med økonomiske kriterier, men også med de klimatiske betingelser, nye sygdommes opdukken i Europa og en positiv udvikling af de plantesundhedsmæssige forhold. Men mindst lige så vigtig som denne videnskabelige tilgang er det at sikre fortsat udnyttelse af mangfoldigheden af genetiske ressourcer i landbruget ved under den fælles landbrugspolitik anden søjle at fremme en praksis, der respekterer miljøet, som f.eks. vekseldrift. Desuden bør der træffes foranstaltninger til at sikre fortsat hold af sjældne husdyrracer.

2.6. Det er uden tvivl både i offentlighedens og i EU's interesse at bevare denne mangfoldighed. ØSU har tidligere i sin udtalelse om »Natur og naturbeskyttelse i Europa: En tilstandsrapport«⁽¹⁾ fastslået, at bevarelse af vildtlevende dyre- og plantearter er en europæisk opgave, selv om en del arter kun forekommer i bestemte regioner. Det samme gælder ikke-vildtlevende dyre- og plantearter, som er andet og mere end gensekvenser med et videnskabeligt potentiale: De er et udtryk for den bevarelsesværdige mangfoldige europæiske landbrugs- og landskabskultur.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Det springer i øjnene, at der er forløbet næsten to år efter udløbet af den gamle foranstaltning (den 31. december 1999), før der nu fremlægges forslag om en ny foranstaltning. Det lader formode, at videreførelsen af foranstaltningen har været genstand for grundige overvejelser i Kommissionen.

3.2. ØSU bifalder, at bevillingerne til foranstaltningen, der tidligere udgjorde i alt 20 mio. euro, nu forøges til 10 mio. euro pr. år. Det turde dog være klart, at en sådan sum nok kan bruges til at finansiere værdifulde foranstaltninger inden for videnskabelig registrering, beskrivelse og arkivering af genressourcer, men at der ikke kan ydes støtte til en bredt anlagt udnyttelse af økonomisk mindre interessante arter inden for landbruget.

3.2.1. ØSU bifalder derfor, at ordene »foranstaltninger til bevarelse, beskrivelse, indsamling og udnyttelse af genressourcer i landbruget« ifølge forslaget artikel 9 indføjes i artikel 1, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1258/1999.

3.2.2. Det er dog vigtigt, at medlemsstaterne forpligtes til at tilbyde hertil egnede programmer og foranstaltninger; disse programmer og foranstaltninger må ikke — som hidtil — begrænses til arter, hvoraf der kun findes restbestande, og som dermed er truet af akut uddøen.

3.3. Det er ØSU's opfattelse, at Kommissionen, selv om den foreslår et nyt handlingsprogram, ikke fuldt ud erkender betydningen af, at Fællesskabet direkte beskæftiger sig med dette emne. Modsat hvad der var tilfældet under den tidligere aktion, indledes og gennemføres der således ingen fællesskabsprojekter fremover. Aktionen skal udelukkende gennemføres via medlemsstaternes foranstaltninger, som dog til dels foregår inden for rammerne af multinationale programmer. Programmerne, som finansieres ved hjælp af Fællesskabets midler, skal ikke engang godkendes i Bruxelles; medlemsstaterne skal blot give Kommissionen meddelelse om programmerne og eventuelle ændringer heraf (artikel 4, stk. 1). Kommissionen fraskriver sig dermed muligheden for at træffe fællesskabsforanstaltninger i de sektorer, hvor medlemsstaterne ikke tager noget initiativ. Det er en mangel.

3.4. Den planlagte ophævelse af forordning (EF) nr. 1467/94, som gør det muligt at iværksætte egne projekter, bør overvejes endnu en gang. Der bør også lægges vægt på, at Kommissionens vigtige koordinerende funktion på dette område bevares. Den rækker videre end det område, som dækkes af denne forordnings foranstaltninger, og omfatter f.eks. også koordination mellem medlemsstaterne på internationalt plan.

3.5. Finansieringen af foranstaltningerne sker ifølge artikel 7 på den måde, at medlemsstaterne bærer mindst 15 % af omkostningerne, mens Fællesskabet bidrager med 35 %. Det vil sige, at initiativtageren til et projekt selv må skaffe 50 %. I forbindelse med programmer som disse, hvor der ikke altid er nogen direkte økonomisk interesse til stede, er der derfor risiko for, at visse projekter, der kan være af betydning for bevarelsen og navnlig for udnyttelsen af de genetiske ressourcer, ikke iværksættes.

3.6. I det hele taget står det ikke ØSU klart, hvordan det forholder sig med kontinuiteten i Kommissionens engagement på dette vigtige område. Kommissionen bør med en særlig meddelelse informere de europæiske organer og offentligheden om planlagte foranstaltninger og aktiviteter, der er nødvendige af hensyn til opgavens omfang, og som bør række langt videre end det foreliggende konkrete femårsprogram.

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »Natur og naturbeskyttelse i Europa: En tilstandsrapport«, EFT C 221 af 7.8.2001, s. 130-137.

3.7. Det står ikke ØSU klart, hvad der menes med »økoregioner« (artikel 4, stk. 1, litra c)). Hvem fastlægger disse regioner (og efter hvilke kriterier)?

3.7.1. Kommissionen bør udarbejde en rapport, hvori det undersøges, hvordan forordning (EF) nr. 1257/99 om støtte til

udvikling af landdistrikter skal udformes for yderligere at fremme dyrkning af sjældne plantesorter og hold af sjældne husdyrracer som led i det multifunktionelle landbrug og som led i et omfattende program til bevarelse og udnyttelse af genressourcer.

Bruxelles, den 24. april 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 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer«

(KOM(2001) 624 endelig — 2001/0257 COD)

(2002/C 149/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 21. december 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 175 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Philippe Levaux til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april 2002, følgende udtalelse enstemmigt.

1. Formål

1.1. Formålet med det foreliggende forslag er at ajourføre Rådets direktiv af 9. december 1996, det såkaldte Seveso II-direktiv, som sigter mod at forebygge større uheld med farlige stoffer og at begrænse deres følger for mennesker og miljø.

1.2. Denne ajourføring skal ses i lyset af de seneste store industriuheld, bl.a.:

- Baia Mare-ulykken i Rumænien i januar 2000, hvor cyanid sivede ud i floden Donau;
- Enschede-ulykken i Holland i maj 2000, hvor et fyrværkerilager eksploderede.

1.2.1. Kommissionen har overvejet, hvorvidt den eksplosion, der fandt sted den 21. september på fabrikken AZF i

Toulouse, kræver omgående ændringer af Seveso II-direktivet. Anlægget var rent faktisk fuldt ud omfattet af forpligtelserne i direktivet i modsætning til ovennævnte anlæg. Gennemførelsen af ændringerne i det foreliggende direktivforslag risikerer desuden at blive forhalet, hvis man skal vente på de samlede resultater af efterforskningen.

1.2.2. Kommissionen har følgelig udskudt sin beslutning om tidsfristen for en ny revision af Seveso II-direktivet og samtidig understreget, at industrianlæggenes beliggenhed tæt på beboede områder var med til at forværre følgerne af uheldet i Toulouse såvel som i Enschede. ØSU påpeger, at beboelsesområder af og til desværre er skudt op efter anlæggelsen af den pågældende fabrik.

1.2.3. Kommissionen understreger, at sigtet med Seveso II-direktivets artikel 12 om fysisk planlægning er på lang sigt at adskille risikobetonede industrianlæg fra beboede områder, og at medlemsstaterne i praksis ikke har kendskab til eller ikke påbyder en sådan adskillelse.

1.2.4. Kommissionen gør i den anledning opmærksom på, at den vil styrke sit samarbejde med medlemsstaterne for at sikre en passende opfølgning af uheldene på en række specifikke punkter, og at den i lyset af resultaterne af det udførte arbejde og af efterforskningen vil undersøge, om det er nødvendigt at ændre dens forslag eller foreslå en ny ændring af Seveso II-direktivet.

1.3. Den foreslåede ajourføring har endvidere til formål at tage højde for resultaterne af arbejdet i to tekniske arbejdsgrupper:

- TWG 7, »miljøfarlige stoffer«;
- TWG 8, »carcinogener«.

1.4. Endelig gør ajourføringen det muligt gennem nogle redaktionelle ændringer i Seveso II-direktivets bilag 1 at rette op på nogle mindre unøjagtigheder eller uklarheder.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU tilslutter sig de synspunkter, der gives udtryk for i direktivforslagets detaljerede og velargumenterede begrundelse, der på udmærket vis belyser:

- indsatsens pragmatiske karakter, som skal tage højde for følgerne af uheldene, efterhånden som de indtræffer;
- den høringsprocedure, som skal føre til udarbejdelsen af ændringer, og som gør det muligt på et tidligt stadium at samle et optimalt antal interesseparter.

2.1.1. ØSU konstaterer, at Kommissionen på dette punkt med rette understreger vigtigheden af en kontinuerlig høringsproces vedrørende både gennemførelsen af Seveso II-direktivet og eventuelle ændringer og forbedringer.

2.1.2. Kommissionen henviser til afholdelsen af konferencer og seminarer og gør opmærksom på, at den under udarbejdelsen af foreliggende forslag har hørt EØS-stater, tiltrædelseslande, ikke statslige miljøorganisationer, europæiske og nationale industrisammenslutninger samt nogle internationale organisationer som bl.a. FN.

2.1.3. ØSU henleder opmærksomheden på, at det desværre blev inddraget forholdsvis sent i den kontinuerlige høringsproces og derfor måtte afgive udtalelse med kort varsel, og således ikke rådede over alle de oplysninger, som måtte være indsamlet under høringsprocessen.

2.2. Hvad angår AZF-ulykken i Toulouse, der indtraf den 21. september 2001, tilslutter ØSU sig Kommissionens beslutning om ikke at forhale nærværende forslag og først at tage hensyn til følgerne af denne nylige katastrofe, når man har resultaterne af efterforskningen.

2.2.1. ØSU understreger ikke desto mindre — og uden at ville foregribe resultaterne hverken af efterforskningen eller af Kommissionens fremtidige forslag — at ulykken i Toulouse indtraf på et anlæg, der var fuldt omfattet af forpligtelserne i Seveso II-direktivet. ØSU påpeger, at dette hverken rakte til at undgå uheldet eller til at begrænse dets katastrofale følger. ØSU er derfor enig med Kommissionen i, at det er absolut snarest nødvendigt at indkredse de ændringer af direktivet, der trænger sig på.

2.2.2. Hvad angår artikel 12 om fysisk planlægning og følgelig placering af risikobetonede industrianlæg i forhold til beboelsesområder og større offentlige områder, tilsiger sund fornuft og erfaringer fra tidligere uheld helt klart, at der bør fastsættes strenge regler om adskillelse og beskyttelse i forbindelse med opførelsen af fremtidige anlæg. ØSU bifalder endnu en gang — ligesom i sin udtalelse af 2. juni 1994 ⁽¹⁾ — afgørelserne fra 1996, som vil blive revurderet i lyset af de nylige begivenheder.

2.2.3. ØSU sætter dog spørgsmålstegn ved, om Kommissionens foreslåede indsats får nogen relevans for allerede eksisterende industrianlæg. Kommissionen giver i indledningen (punkt 1, afsnit 5) udtryk for, at den »i en nær fremtid [vil] øge samarbejdet med medlemsstaterne for at udarbejde en passende [...] opfølgning af ulykkerne«.

2.2.4. Det er naturligvis både gavnligt og nødvendigt efter et uheld at drage en lære af de indsamlede oplysninger og fremtidigt nyttiggøre erfaringerne, men udlagt på denne måde er forslaget med til at fjerne fokus fra forebyggelsesprincippet, som netop ligger til grund for Seveso II-direktivet.

2.2.5. ØSU påpeger, at man som led i en forebyggelsespolitik bør sørge for systematisk at oplyse den voksne befolkning, som bor eller færdes i nærheden af anlægget, men også alle skoleelever.

⁽¹⁾ Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 2. juni 1994 om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer« [KOM(94) 4 endelig — SYN 94/0014] — CES 760/94, EFT C 295 af 22.10.1994.

2.2.6. Endvidere er udtrykket »i en nær fremtid« højst upassende, når der er tale om særligt farlige risici. ØSU mener tværtimod, at der er behov for at understrege, hvor vigtigt det er så hurtigt som muligt at træffe beslutninger dvs. pålægge de berørte industrivirksomheder at iagttage bestemte regelsæt i deres planlægning og dermed tage højde for dem i deres investeringsplaner.

2.2.7. Endelig undrer ØSU sig over, at Kommissionen kun har planer om at styrke sit samarbejde med medlemsstaterne, til trods for at en lang række ansøgerlande halter bagefter på dette område og snarest muligt bør afhjælpe denne foruroligende situation af hensyn til befolkningens sikkerhed.

2.3. Hvad angår Baia Mare-ulykken er ØSU enig med Kommissionen i, at Seveso II-direktivets anvendelsesområde bør ændres. Uheldet satte fokus på nogle alvorlige risici, som man på grund af manglende erfaringer af gode grunde havde udelukket i Seveso I-direktivet i 1980 og Seveso II-direktivet i 1996.

2.3.1. ØSU bifalder de argumenter, som Kommissionen fremfører i punkt 3.1 i begrundelsen. For bedre at kunne bedømme omfanget af disse undtagelser savner ØSU dog en angivelse af, hvor mange anlæg til lagring og forædling af farlige stoffer i minedrift såvel som hvor mange deponeringsanlæg anvendt i forbindelse med malmforædling, der er udelukket. ØSU er af den mening, at man for at opnå den gennemsigtighed, det kræves for at vinde accept af sådanne — nødvendigvis forpligtende — foranstaltninger og regler, er nødt til at informere offentligheden og industrisektoren fuldstændigt.

2.4. ØSU ser positivt på Kommissionens forslag til ændringer med afsæt i Enschede-ulykken, hvor Kommissionen drager lære af det dramatiske uheld.

2.4.1. ØSU gør opmærksom på, at det under udarbejdelsen af nærværende udtalelse identificerede en lang række problemer i forbindelse med import af eksplosive — eller mere præcist pyrotekniske stoffer — særlig hvor disse hidrører fra asiatiske lande. Tolddeklarationen, som gør det muligt at klassificere disse produkter i forskellige kategorier, er ofte behæftet med fejl, og som følge deraf afvikles transport og lagring af produkterne under ikke-lovlige betingelser, hvilket ligeledes kan udløse alvorlige uheld.

2.4.2. ØSU ser gerne, at Kommissionen, som har kendskab til disse problemer, inddrager disse i sine overvejelser vedrørende en kommende revision af Seveso II-direktivet.

2.4.3. ØSU kunne endvidere konstatere, at i modsætning til uheld, som indtræffer på anlæg, der er omfattet af Seveso II-direktivets anvendelsesområde, findes der på EU-plan ikke nogen opgørelse eller systematisk opfølgning af uheld i forbindelse med transport af farlige stoffer via rørledning, vej, jernbane og sø- og flodveje.

2.4.4. ØSU er klar over, at dette problem ikke direkte falder ind under problematikken i Seveso II-direktivet, men eftersom der er tale om farlige stoffer, henleder ØSU opmærksomheden på, at disse stoffer ud over at befinde sig på selve fabriksområdet, hvor de anvendes eller lagres, også skal transporteres og i denne fase kan føre til alvorlige uheld.

2.4.5. ØSU foreslår, at Kommissionen undersøger muligheden for — med udgangspunkt i den model, der bruges til opfølgningen af uheld på anlæg, der involverer farlige stoffer — at sikre en tilsvarende opfølgning af uheld, der indtræffer under transport. Som følge af at, anvendelsesområdet herved udvides, kan opgaven eventuelt henvises til Bureauet for Større Uheld (MAHB — Major Accident Hazards Bureau) eller et andet relevant organ.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Direktivforslaget indeholder 4 artikler.

3.2. Ved i artikel 1 at reducere undtagelserne i artikel 4, punkt e) og f), udvides Seveso II-direktivets anvendelsesområde til at omfatte kemisk og termisk forædling og oplagring forbundet med minedrift. ØSU konstaterer, at egentlig minedrift (udnyttelse, efterforskning, udvinding og forædling) og stenbrudsvirksomhed fortsat er udelukket fra anvendelsesområdet, og bifalder Kommissionens forslag, som er resultatet af en afbalanceret konsensus, som er opnået under de indledende høringer af interesseparter. Hvad angår håndtering af mineaffald, der indeholder farlige stoffer, ser ØSU to løsninger, nemlig enten at anvende det gældende Seveso II-direktiv på sådant affald eller at udarbejde et specifikt regelsæt.

3.3. I samme artikel udvides anvendelsesområdet til affaldshåndteringsanlæg, der indeholder farlige stoffer, og som anvendes i forbindelse med kemisk og termisk forædling af mineraler. ØSU noterer sig, at de øvrige deponeringsanlæg fortsat ligger uden for anvendelsesområdet, og tilslutter sig Kommissionens forslag på samme betingelser som ovenfor.

3.4. Hvad angår ajourføringen af Seveso II-direktivets bilag I, støtter ØSU i det store hele Kommissionens forslag på baggrund af redegørelsen i begrundelsen.

3.4.1. ØSU gør dog opmærksom på, at Kommissionen har tilføjet hydrazin til listen over carcinogener på grundlag af en debat, der viste, at der for dette stof er en vis uenighed, og de fastsatte tærskelmængder er resultatet af et kompromis, som blev indgået på møder med erhvervets repræsentanter.

3.4.2. ØSU opfordrer derfor Kommissionen til at opstramme formuleringen af den foreslåede tekst, hvis aktuelle ordlyd er svært tilgængelig, og til i forbindelse med en kommende ændring at tage dens holdning til hydrazin op til fornyet behandling for at sikre, at den er velfunderet set i lyset af de nyeste undersøgelser.

3.4.3. Endvidere slår ØSU til lyd for, at der i noterne i del 2 af bilag I tilføjes en reference til Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald⁽¹⁾ for at sikre en fuldstændig og entydig klassificering af farlige stoffer og præparater.

3.5. I artikel 2 fastsættes fristen for implementering af direktivet til 12 måneder. I betragtning af de foreslåede ændringsart og af, hvor vigtigt Seveso II-direktivet er for håndteringen af følgerne af større uheld med farlige stoffer, støtter ØSU denne tidsfrist, som det betragter som kort, men rimelig.

3.5.1. ØSU forventer, at hver medlemsstat — afhængigt af de eksisterende industrianlægs reelle situation og i samråd med interesseparterne — fastsætter en realistisk frist for, hvornår de pågældende anlæg skal anvende de nye bestemmelser. Disse tidsfrister bør fastsættes under hensyntagen til de specifikke økonomiske forudsætninger og den nødvendige sikring af arbejdspladser.

⁽¹⁾ EFT L 377 af 31.12.1991, s. 20.

4. Konklusion

ØSU ønsker at lægge vægt på følgende tre punkter:

4.1. Der eksisterer afhængigt af medlemsstat store afvigelser i risikovurderingen. For at opnå en harmonisering bør Kommissionen derfor i samarbejde med medlemsstaterne tilrettelægge en udveksling af tilsynsførende, der har til opgave at opdage disse risici.

4.2. Transportinfrastrukturen skærer igennem tætbefolkede områder, og et større uheld kan have dramatiske konsekvenser. Der eksisterer ingen database, og Kommissionen bør med udgangspunkt i den model, der gælder for anlæg, give Bureauet for Større Uheld (MAHB) ansvaret for at følge op på de uheld, der er indtruffet under transport.

4.3. Kommissionen understreger i forslagens begrundelse, at »forpligtelsen til desuden at give oplysninger til offentligheden om risici i industrien og hvordan man skal bære sig ad i tilfælde af et uheld, er af altafgørende betydning for begrænsning af følgerne af større uheld«. Kommissionen bør dog under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet sørge for, at dens bevidstgørelsesbudskab også når ud til de decentrale myndigheder og til den brede offentlighed, og tilskynde dem til at anvende Kommissionens retningslinjer⁽²⁾. Kommissionen bør ligeledes opfordre medlemsstaterne til at videregive dette budskab til unge via uddannelsesinstitutionerne.

⁽²⁾ Generelle retningslinjer for indholdet af information beregnet på offentligheden, direktiv 85/501/EØF — Bilag VII, offentliggjort af Kommissionen (foreligger på engelsk, fransk, tysk og spansk på <http://mahbsrv.jrc.it/GuidanceDocs.html> — Information to the Public Guidance).

Bruxelles, den 24. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om »Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension 2004«

(KOM(2001) 584 endelig)

(2002/C 149/06)

Kommissionen besluttede den 23. november 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 149 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 Christoforos Koryfidis til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april 2002, med 98 stemmer for, 0 imod og 1 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. »Sport er en menneskelig aktivitet, der bygger på væsentlige sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle værdier. Det er en faktor for integration, deltagelse i samfundslivet, tolerance, accept af forskelle og respekt for regler. Sportslig aktivitet bør være tilgængelig for alle i respekt for den enkeltes ønsker og evner og med en mangfoldighed af konkurrence- eller fritidsprægede aktiviteter, hvad enten disse er organiserede eller individuelle«⁽¹⁾.

1.2. »Sportsorganisationerne og medlemsstaterne har hovedansvaret for forhold, der vedrører sportens verden. Selv om Fællesskabet ikke har direkte kompetence på dette område, skal det i henhold til traktatens forskellige bestemmelser tage hensyn til sportens sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle funktioner, der udgør dens særlige kendetegn, for at respektere og fremme den etik og den solidaritet, der er nødvendig for at bevare sportens sociale rolle«⁽²⁾.

1.3. »Såvel professionel som amatorsport har ud over den økonomiske betydning en vigtig uddannelsesmæssig og social funktion, eftersom den skaber venskab, solidaritet og fair play og bidrager til at overvinde fremmedhad og racisme«⁽³⁾.

1.4. »Den økonomiske udvikling, der kan observeres på idrætsområdet, og de løsninger, som forskellige offentlige myndigheder og idrætsorganisationer har søgt anvendt på de problemer, som denne udvikling afstedkommer, gør det ikke umiddelbart muligt at bibeholde den aktuelle struktur på

sportsområdet og at opretholde sportens plads i samfundet. Den voldsomme stigning i antallet af retssager er et tegn på flere spændinger«⁽⁴⁾.

1.5. Den offentlige opinion i Europa vil i 2004 være ganske særligt modtagelig for spørgsmål, der har med idræt at gøre. EM i fodbold og især afholdelsen af OL og handicap-OL i Athen vil bringe topidrætten i fokus.

Fællesskabet, der altid har lagt stor vægt på de pædagogiske værdier, som idrætten kan indebære, vil i den forbindelse få en helt enestående lejlighed til at skabe forståelse hos medlemsstaternes regeringer og undervisningssektorens og idrættens organisationer for, hvor vigtigt det er at opbygge et omfattende partnerskab med henblik på bedre at udnytte idrætsaktiviteter til pædagogiske formål.

I lyset af den uheldige kommercielle udvikling, der truer den professionelle idræt og giver den et dårligt image over for borgerne, er det vigtigt, at de ægte olympiske idealer kommer til ære og værdighed igen, sådan at de kan bidrage til den enkeltes personlighedsudvikling. Det Europæiske År vil således komme til at bidrage til at genskabe idrættens positive image i det europæiske samfund og virke som modvægt til den risiko, som den stigende brug af nye teknologier medfører i form af en stillesiddende tilværelse og social isolation«⁽⁵⁾.

1.6. »Den olympiske ånd er en uskreven lov. Den kan ikke kodificeres, skrives ned eller rummes i en udtømmende beskrivelse. Den er levende« ... og udgør derfor en holdning, »et livsforslag, der forener civilisation, sport, uddannelse og underholdning i et ubrydeligt hele. Netop som uddannelsen var det i det klassiske Grækenland«⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Punkt 3 og 4 i bilag IV til konklusionerne fra samlingen i Det Europæiske Råd i Nice (7-9. december 2000).

⁽²⁾ Punkt 1 i ovennævnte bilag IV.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets resolution om Helsingfors-erklæringen om sport (A5-0203/2000).

⁽⁴⁾ KOM(1999) 644 endelig (punkt 4.1, første afsnit).

⁽⁵⁾ Konklusion i begrundelsen til Kommissionens her behandlede forslag KOM(2001) 584 endelig.

⁽⁶⁾ <http://www.sport.gov.gr> (Den Olympiske Ungdomsfestival).

1.7. Det vigtigste i de olympiske lege er at ikke at vinde men at deltage. det vigtigste i livet er ikke at sejre men at kæmpe godt ⁽¹⁾.

1.8. »Medlemsstaterne opfordres til at overholde den olympiske våbenhvile, hver især og sammen, nu og i fremtiden og til at støtte den Internationale Olympiske Komité i dens bestræbelser på at fremme fred i verden og forståelse mellem mennesker gennem idrætten og de olympiske idealer« ⁽²⁾.

1.9. »Generationen af unge født mellem 1985 og 1995 går i stort omfang bort fra organiseret sport og sportsaktiviteter, der kræver licens. Den vender sig i stedet mod videospil og apparater, der simulerer sport og leverer spænding uden risiko eller begrænsninger. I 2003 vil 40 % af personer mellem 10 og 25 år beskæftige sig med virtuel sport« ⁽³⁾.

1.10. Ovenstående sammendrag af kommentarer og udmeldinger fra forskellige sider definerer i et vist omfang idrættens aktuelle kontekst og udgør Kommissionens referenceramme for forslaget om at gøre 2004 til Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension, der er genstand for denne udtalelse.

2. Kommissionens forslag

2.1. På det praktiske plan tager Kommissionen med sit forslag om »at gøre 2004 til Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension« et stort skridt i retning af at udfylde et eksisterende tomrum. Nemlig tomrummet mellem Unionens sociale og økonomiske politikker på den ene side og EU-borgernes hverdag på den anden.

2.2. Kommissionens forslag henvender sig i første række til den del af sportsverdenen, der har en organiseret struktur, samt til uddannelsesinstitutionerne.

2.2.1. Forslaget angår dog alle borgere. Det angår dem som sportsudøvere, sportsinteresserede eller aktører. Det angår også dem, der overvejende eller helt har et rent økonomisk forhold til sport. Og endelig angår det dem, der stiller sig negativt over for vore dages sportsbegivenheder på grund af stadig flere kommercielle eller lignende overdrivelser og excesser i sportsverdenen.

2.3. På denne baggrund er målsætningerne for Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske dimension konkrete og klare. De kan sammenfattes som følger:

- bevidstgørelse af det europæiske samfund om klassiske værdier, idrættens aktuelle rolle og dens særlige pædagogiske værdi;
- tilskyndelse af uddannelsesverdenen og idrætsklubberne til at etablere og udvikle et tæt samarbejde med fælles mål;
- påvisning og udnyttelse i undervisningen af den dynamik, der findes i organiseret sport, navnlig hvad angår volontørvirksomhed og dimensionerne heraf, mobilitet og udveksling, tilpasning og integration i et multikulturelt miljø uden nogen som helst form for social eller anden diskrimination;
- bevidstgørelse af undervisningssektoren om det aktuelle behov for at bekæmpe et stillesiddende liv ved at styrke sportsaktiviteterne i skolerne;
- og endelig påvisning af og en tilgang til de problemer, som opstår i forbindelse med optræningen af nye sportsudøvere, der i en stadig yngre alder påbegynder en sportskarriere.

2.4. Ifølge Kommissionens forslag opfyldes ovenstående målsætninger bedst gennem Et Europæisk År. Så meget desto mere som dette arrangement falder sammen med vigtige sportsbegivenheder med stor mediebevågenhed, nemlig De Olympiske Lege og Handicap-OL i Athen og EM i fodbold i Portugal.

2.4.1. Navnlig De Olympiske Lege og Handicap-OL i Athen vil ifølge Kommissionen bringe de olympiske værdier og idealer frem i forgrunden og således muliggøre en ny samlet tilgang til idræt og uddannelse i hele det europæiske samfund.

2.5. Som retsgrundlag for forslaget til afgørelse anvendes traktatens artikel 149. Bevillingen, der er afsat til gennemførelse af forslaget, er på 11,5 mio. €.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støtter Kommissionens forslag om at udpege 2004 til »Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension«. Det er enig i målsætningerne. Det er også enig i, at der er behov for en samlet, integreret fællesskabsindsats på området baseret på grundige studier, inden det er for sent. Denne indsats skal have til formål at omdefinere sportsverdenens funktionsramme, så den bliver forenelig med klassiske værdier og opfylder aktuelle uddannelsesmæssige og økonomiske behov.

⁽¹⁾ Det Olympiske Slogan [se det i elektronisk form på hjemmesiden <http://www.athens2004> (olympiske præmier)].

⁽²⁾ Jf. FN's erklæring i anledning af årtusindskiftet (pkt. 10) — New York, 6-8. september 2000.

⁽³⁾ Et udviklingsscenario for sporten i Europa, der ikke kan udelukkes (jf. Sport og beskæftigelse i Europa — endelig rapport (PR-div/99-09/C6, kap. IV 2-1, næstsidste afsnit).

3.1.1. På denne baggrund har bemærkninger og forslag i denne udtalelse til formål:

- at præcisere visse punkter i forslaget;
- at fremsætte ideer og pege på metoder og midler til iværksættelse af supplerende eller alternative former for fællesskabsaktiviteter med henblik på at opfylde de opstillede mål;
- at bidrage med foranstaltninger af praktisk karakter, for at forløbet af Det Europæiske År kan blive så vellykket som muligt.

3.2. Omfanget

3.2.1. Idrættens rækkevidde kan kun vække ærefrygt. Mere konkret er idræt:

- en diakron ide, som gennemsyrrer næsten hele det kulturelle spektrum af menneskets historie: en menneskelig (individuel eller kollektiv) handling, hvis særlige kendetegn er, at den historisk beskrives som uophørlig;
- et samfundsfænomen, der har spillet en katalyserende rolle i forbindelse med udviklingen af menneskets verdensomspændende civilisation;
- en proces, der i lange perioder har været det vigtigste middel til socialisering af de unge og disses indføring i værdisystemer i enhver tid og egn på jorden;
- et betydningsfuldt parameter for udvikling og integration af individet, samt for befordring af social samhørighed;
- en kæmpe økonomisk faktor, der slet ikke kan beregnes, når man betænker den tid og de kræfter, menneskene har investeret som udøver, tilskuer eller intellektuel.

3.2.2. EØSU anser idræt for at være en meget vigtig faktor for det europæiske samfunds fremtid, den europæiske livsstil og fremtidsudsigterne for den europæiske civilisation. Derfor er det også klart imod andre værdier end dem, der skabte og indstiftede idrætten som et samfundsfænomen af største betydning.

3.3. Funktionsrammen

3.3.1. Idrættens funktionsramme har ikke — eller næsten ikke — ændret sig i århundreder. Rammen blev grundlæggende dikteret af individuelle og sociale krav (sundhed, uddannelse, kollektiv aktivitet, disciplin, militære behov m.m.), som kan karakteriseres som overlevelseshov. Den sportsetik, der udviklede sig på denne baggrund, var stærk og kunne ikke drages i tvivl.

3.3.1.1. Det er værd at notere sig, at ovennævnte sportsetik først blev formet i skolen og i undervisningssystemet. Uddannelse og sport har altid udviklet sig parallelt i et dialektisk samspil.

3.3.1.2. Denne idrættens funktionsramme står nu i fare for helt at blive skudt i sænk. Den kommercielle overudnyttelse af idrætten er den åbenlyse årsag.

3.3.1.2.1. Det er værd at gøre opmærksom på, at idræt i dag er en hurtigt voksende og lukrativ økonomisk aktivitet med alt hvad det indebærer for bevarelsen af den overleverede identitet ⁽¹⁾.

3.3.1.2.2. Det er derfor vigtigt at forhindre, at idrættens funktionsramme forsvinder, for at den fortsat kan varetage sine centrale opgaver — dvs. sine sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, sociale, kulturelle og opdragende funktioner.

3.3.2. ØSU afviser enhver overvejelse om at acceptere en europæisk sportsmodel, der udelukkende — om så bare i periferien — fungerer på markedsbetingelser med økonomisk vinding som eneste kriterium. Det henleder opmærksomheden på, at idræt som socialt fænomen udgør et samlet hele, og som sådan bør betragtes ud fra en politisk synsvinkel.

3.3.2.1. Foreningsstrukturen i sporten ⁽²⁾, som er baseret på forsamlingsfrihed og frivillighed udgør fundamentet for videreudviklingen af et sundt dialektisk forhold med uddannelsessystemet. Et forhold, der især bør styrkes af de lokale myndigheder. Og desuden et forhold, som

- vil have fælles mål (fremme af idrættens klassiske værdier, forbedring af menneskers fysiske og psykiske tilstand, socialisering m.m.);
- vil anerkende den anden parts funktion og arbejde (skolens supplerende funktion i forhold til idrætten; og idrætsforeningernes supplerende funktion i forhold til uddannelse/parallel uddannelse);

⁽¹⁾ Omsætningen på området løber op i 107 mia. dollars (sponsoring 15 mia., tv-rettigheder 42 mia., entreindtægter 50 mia. dollars). 36 % af denne omsætning finder sted i Europa, 42 % i USA. (Jf. Helsinki-rapporten om sport. Kilde: Finding the right balance for sport — Stephen Townley, SPORTVISION, GAIFS-bladet, 1998).

⁽²⁾ 11 Man regner med, at der findes over 600 000 idrætsforeninger i EU.

— vil være underlagt klare procedurer og demokratisk kontrol på grundlag af en fælles etik.

3.3.2.2. ØSU mener på denne baggrund ikke, at kommercialiserede sportsaktiviteter stemmer overens med målsætningerne for Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension.

3.4. Målsætningerne

3.4.1. Et centralt mål for en fælles og global EU-politik for idrætten — inden for rammerne af den vigtige rolle, som uddannelsen selvfølgelig er kaldet til at spille — er helt sikkert at opfylde betingelserne for, at denne politik kan gennemføres.

3.4.1.1. Dette betyder grundlæggende, at det er nødvendigt med en delpolitik, der kan fjerne eventuelle hindringer (af institutionel, juridisk, økonomisk eller social art) for udviklingen af den overordnede politik.

3.4.1.2. I den forbindelse er en strategi med henblik på udviklingen af social forståelse og bevidsthed også et emne af stor betydning.

3.4.2. Efter ØSU's opfattelse kan Det Europæiske År og dets målsætninger bidrage positivt i den retning. Udvalget mener desuden, at problemets omfang og alvor kræver, at de i forslaget indeholdte målsætninger, både på mellemlangt og på langt sigt, defineres bredere.

3.4.2.1. Derfor forudser ØSU, at det bliver nødvendigt fra nu af at arbejde på en mere konkret strategi. En strategi, der bl.a. skal omfatte perspektiverne for en stor, bevidst og energisk massebevægelse.

3.4.2.1.1. Udviklingen af en sådan samfundsbevægelse kræver politisk støtte, navnlig til at sprede den relevante viden og påvise negative perspektiver, som den grænseløse kommercialisering af idrætten og den eventuelle udradering af idrættens idégrundlag rummer for den europæiske livsstil. Den kræver dog samtidig integration i en bredere samfundsbevægelse. En bevægelse, der allerede er ved at tage form, og som har at gøre med det mere overordnede problem, der ligger i fremtidsudsigterne for den europæiske måde at leve på samt for den europæiske kultur i det nye årtusind i den nye situation, som globaliseringen og den teknologiske udvikling har skabt.

3.5. Anvendelsesområde og midler

3.5.1. Som grundlæggende værktøj til at opfylde forslagets målsætninger foreslår Kommissionen etablering af samarbejdsrelationer mellem uddannelsesinstitutioner og idrætsforeninger. Der indgår dog også aktioner, som henvender sig til hele det europæiske samfund i foranstaltningerne.

3.5.2. ØSU anser det for et spørgsmål af central betydning, at det klart præciseres, hvem forslaget henvender sig til. Efter udvalgets opfattelse angår idræt og uddannelse, som individuelle og kollektive aktiviteter, alle europæiske borgere uanset alder, køn eller profession.

3.5.2.1. Med tidens høje mål for videnssamfundet, fortroliggørelse med digitale teknologier og kravet om, at de europæiske borgere tilpasser sig nye økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige funktionsrammer, antager ovenstående bemærkning en særlig betydning. Det skal derfor fremstå klart, at alle organiserede kræfter i det europæiske samfund opfordres til at bidrage og deltage aktivt i Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension.

3.5.2.2. Om Det Europæiske Års mål er blevet indfriet, vil i sidste ende ikke kunne vurderes ud fra de i øvrigt nødvendige arrangementer, som kun eksperterne deltager i, eller budskaber, som målgruppen ikke forstår. Indfrielsen af målene for Det Europæiske År vil blive bedømt ud fra, om de er blevet forstået på lokalt niveau, navnlig af det alderslag, der i dag sidder på magten i det europæiske samfund.

3.5.2.3. Derfor må det tilstræbes, at det organiserede civilsamfund, arbejdsmarkedets parter og samtlige uddannelsessteder (dvs. også f.eks. studiekredse, folkehøjskoler og uddannelsesforeninger) inddrages i hele proceduren. Tilsvarende skal man søge at inddrage de lokale og regionale myndigheder, som har mange interventionsmuligheder til rådighed såvel i uddannelsessystemer som i idrætsklubberne.

3.6. 2004

3.6.1. Efter ØSU's mening er året 2004 valgt til afviklingen af Det Europæiske År for Idræt. De vigtigste sportsbegivenheder det år (De Olympiske Lege og Handicap-OL i Athen og Europamesterskabet i fodbold i Portugal) rummer store muligheder for at påvirke det europæiske samfund. Tilbage står at bestemme indholdet i foranstaltningerne, og hvordan de skal gennemføres.

3.6.2. Efter ØSU's opfattelse bør EU's foranstaltninger især sigte mod kvalitet i forholdet mellem uddannelse og sport. Dette betyder med andre ord, at der i Det Europæiske År skal fokuseres på indgreb, der er baseret på sportens klassiske værdier, som de er blevet formuleret af den olympiske bevægelse. Det betyder desuden, at 2004 også bliver en udmærket lejlighed til en ny samlet tilgang til grundlæggende uddannelsesmæssige og pædagogiske principper, som er fremherskende i de europæiske uddannelsessystemer. En ny indfaldsvinkel, der kan søge svar på den nye situation, som den moderne teknologi og de nye uddannelsesbehov har skabt — også i forhold til udviklingen inden for idrætten.

3.6.2.1. Sammenkædningen af på den ene side EU's foranstaltninger for idræt og uddannelse og på den anden side de klassiske værdier og det olympiske idegrundlag bliver en vanskelig opgave, der kræver betydelige, systematiske og globale bestræbelser. Profilerings og fremme af dette idegrundlag, så de europæiske borgere forstår dem, og dannelsen af en massebevægelse til at understøtte dem udgør vigtige elementer i bestræbelserne.

3.6.2.2. I tiden frem til Det Europæiske År for Idræt kan der gøres betydelige fremskridt, både hvad angår profilering og fremme af idrættens klassiske værdier, og hvad angår udbredelsen af forståelsen for dem i brede lag af befolkningen. Dertil kræves blot konkrete delpolitikker. Politikker, som støttes af Kommissionen og de andre EU-institutioner.

3.6.2.3. De eksisterende EU-programmer (Den Europæiske Volontørtjeneste, Ungdom, mobilitetsprogrammer o. lign.) bør tilpasses målsætningerne for Det Europæiske År for Idrætten og kan på den måde bidrage til, at der flyttes grænser i forholdet mellem uddannelse og sport.

3.6.2.4. Under alle omstændigheder og med sigte på succes for Det Europæiske År for Idræt fremhæver ØSU den dynamik, som kan og bør udvikles på lokalt niveau. Udvalget foreslår derfor en aktion, der henvender sig direkte til de enkelte skoler og idrætsforeninger. En meddelelse, der bebuder Kommissionens initiativ til at udpege 2004 til Europæisk År for Idrættens Pædagogiske Dimension og — som det vigtigste — opfordrer alle til at igangsætte initiativer med henblik på at opfylde dets målsætninger.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Med udgangspunkt i de generelle bemærkninger konstaterer ØSU, at det er nødvendigt med en klarere præcisering af Kommissionens forslag til aktioner og foranstaltninger (artikel 3 i forslaget samt bilaget) og af de aktører, der skal fremme dem. Mere konkret kræves en præcisering af aktioner,

som Kommissionen selv skal udvikle; en præcisering af de aktioner, som skal udvikles på mellemstatsligt, nationalt, regionalt og lokalt niveau, samt præcisering af metoder til at formå offentlige og private organisationer til at udvikle foranstaltninger uden støtte fra EU. En sådan præcisering kan betragtes som et forklarende forslag fra Kommissionen med henblik på at understøtte lokale bestræbelser hen imod Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension. ØSU foreslår i den forbindelse følgende:

4.1.1. En plads til skoleidrætten

4.1.1.1. ØSU er overbevist om, at en ny indfaldsvinkel til idræt som en pædagogisk aktivitet er en væsentlig forudsætning for en revision af de nuværende relationer mellem uddannelse og sport. Den forudgående bemærkning betyder i praksis, at der skal skabes et nyt hierarki af de nugældende uddannelsesmål, -metoder og -modeller, hvilket i sidste ende vil være med til at ændre de europæiske borgeres måde at leve på. En sådan nyorientering vil betyde flere, naturlige, blivende, alternative muligheder, især for børn og unge, end den virtuelle virkelighed og videospil.

4.1.1.2. For ØSU går en vellykket omlægning af forholdet mellem uddannelse og sport over konkrete valg. Blandt disse valg indtager følgende en vigtig plads:

- udnyttelse af de enkeltes modtagelighed for idræt og de unges evner
- udvikling af idrætsnet, der bygger på den enkeltes lyst og evner
- udvikling af mellemstatslige og paneuropæiske net for idrætskommunikation med udgangspunkt i skolerne og lokale idrætsforeninger
- udvikling af en europæisk dimension i skoleidrætten bl.a. omfattende indførelsen af paneuropæiske skolelege for bestemte sportsgrene eller aldersgrupper
- udvikling af integrerede elektroniske net på europæisk plan med henblik på formidling og ikke mindst udvikling af enhver form for mobilitet i forbindelse med idræt

4.1.1.3. Det ligger ØSU på sinde at skabe forbindelse mellem skoleidrætten og dagens og morgendagens Europa. Derfor foreslår det tilvejebringelse af forudsætningerne for opdyrkning og udvikling af en europæisk sportsbevidsthed. Til disse forudsætninger hører incitamenter til at danne internationale sportsgrupper på tværs af landegrænserne. »Chance nummer to«-skoler kunne udgøre ryggraden i de første sportsgrupper af denne art.

4.1.1.4. ØSU gør dog opmærksom på, at sportsaktivitet — navnlig på skoleidrætsniveau — ikke kan fjerne skillelinjer af enhver form og størrelse. Omvendt bør den skabe betingelser for at dæmpe enhver form for konflikter og udelukkelse.

4.1.1.5. ØSU opfordrer Kommissionen til at gøre brug af de eksisterende eksperter under proceduren for at gøre 2004 til Europæisk År for Idrættens Pædagogiske Dimension.

4.1.2. Nogle tanker om bredde sport

4.1.2.1. Bredde sport har krav på særlig opmærksomhed og bør udvikles i en retning, så målsætningerne i Kommissionens forslag kan indfris som modvægt til følgerne af den stillesiddende moderne livsstil såvel på arbejdspladsen som i fritiden. Mere end nogensinde er sportsudøvelse og bredde sport i dag en forudsætning for det enkelte menneskes fysiske og psykiske sundhed. Alle former for bredde sport fremmer desuden den personlige udvikling, socialisering og udøvernes sundhed.

4.1.2.2. Med henblik på at maksimere udbyttet af bredde sporten må alle involverede aktører inddrages i dens udvikling. Det er vigtigt, at der er generel adgang til sport, og at alle faciliteter (navnlig dem, der modtager en eller anden form for offentlig støtte) stilles til rådighed for flest muligt mennesker overalt. Det er derfor af afgørende betydning, at samtlige aktører og organisationer, der interesserer sig for bredde sporten og dens resultater, deltager i udviklingen.

4.1.2.3. Efter ØSU's mening hører følgende med til aktørerne på området: de højere uddannelsesinstitutioner og institutioner for livslang uddannelse, lokale og regionale myndigheder, statslige tjenester, der beskæftiger sig med emner som idræt, sundhed, uddannelse, sociale forhold og miljø samt private virksomheder, der tilbyder faciliteter og tjenester bredde sporten. Formålet med dette samarbejde skal være at optimere bredde sportens indflydelse på uddannelserne, sundheden og borgernes sociale adfærd.

4.1.3. Forslag vedrørende sport for sårbare samfundsgrupper

4.1.3.1. Efter ØSU's vurdering skal en integreret politik vedrørende idrættens pædagogiske dimension tage behørigt hensyn til socialt sårbare samfundsgruppers aktuelle forhold til sporten. Udvalget værdsætter den indsats, mange idrætsforeninger gør for den sociale integration, især blandt de unge. Sådanne initiativer bør støttes og udbredes til foreninger, der ikke er aktive på dette felt.

4.1.3.2. ØSU henleder Kommissionens opmærksomhed på behovet for at knytte foranstaltninger i forbindelse med Det Europæiske År til

- egne, hvor den lokale befolkning på grund af fattigdom og socioøkonomiske forhold (egne der halter bag efter udviklingen) ikke har nogen form for kontakt med organiseret sport, hverken som enkeltpersoner eller kollektivt;
- øget deltagelse af kvinder i sportsaktiviteter;
- fremme af sportsudøvelse blandt personer med særlige behov;
- integration af hele indsatsen i en mere global politisk ramme, der fremmer en sundhedskultur;
- og sidst men ikke mindst: fremme af sportsaktiviteter, som beforder en holdning, der går imod racisme og fremmedhad.

4.1.3.2.1. Specielt hvad angår personer med særlige behov, påpeger ØSU følgende:

- sammenkædning af Det Europæiske År 2004 for Idrættens Pædagogiske Dimension med året for personer med særlige behov (2003);
- fremme gennem Det Europæiske År af bredde sport til personer med særlige behov;
- og endelig fremme af bedre forhold mellem den organiserede sportsverden og personer med særlige behov bl.a. gennem tilvejebringelsen af forudsætninger for disses adgang til sportsfaciliteter.

4.1.4. Den europæiske dimension i uddannelsen via sport

4.1.4.1. Sport indtager en privilegeret plads inden for tværnationalt, internationalt og interregionalt samarbejde om udvikling af fælles uddannelses- og kulturprojekter. Det Europæiske År for Uddannelsens Pædagogiske Dimension er en lejlighed til at fokusere på problemstillingen som helhed og til at skabe et europæisk rum for uddannelse og læring. Et problem, som stadig ikke er løst på trods af de stadig større følger for den europæiske økonomis konkurrenceevne.

4.1.5. For en ny sportsetik

4.1.5.1. Så vidt ØSU kan se, vil Det Europæiske År for Idrættens Pædagogiske Dimension være kommet nærmere opfyldelsen af sit mål, hvis det kan skabe tvivl omkring idrættens nuværende rolle. I denne rolle ligestilles sportsudøvelse med billedet af den overmenneskelige atlet, som i et stadig hurtigere tempo overskrider sine egne grænser. En

fantasiet, som kun eksisterer i og for sejrøjeblikket. Hvis det lykkes at så en sådan tvivl, navnlig i skolerne og blandt de unge, vil man med sikkerhed begynde at lede efter en ny sportsetik.

4.1.5.2. Det 21. århundredes europæiske sportsetik kan kun være den, som europæernes opdragelse og tidens krav fordrer. På denne baggrund bør den nye europæiske sportsetik søges blandt de budskaber, som bredde- og amatørporten udsender, dvs. de flere hundrede tusind idrætsforeninger, der baserer sig på frivillig arbejdskraft. Den politiske støtte til en sådan sportsetik er en forudsætning, som må opfyldes.

4.1.6. De Olympiske Lege i Athen: De olympiske værdier i forgrunden

4.1.6.1. De Olympiske Lege i Athen er som topsportsbegivenhed og kulturarrangement afgjort en lejlighed, som den olympiske bevægelse skal vide at udnytte. ØSU slår til lyd for, at de olympiske værdier igen bringes frem i forgrunden. Den ædle kappestrid, den olympiske våbenhvile, den sideløbende dannelse af ånd og krop skal igen vises frem som værdier, der kan opstilles som mål for det moderne europæiske samfund. Det europæiske samfund vil således få lejlighed til at drøfte, påpege og måske revidere visse af sine holdninger, hvad angår kvalitetsaspektet i nutidens livsstil, samt at gøre gældende, påpege og enes om

- at det er mere kompliceret og vanskeligere at sikre sig et godt liv end bare at overleve;
- at alle mennesker hver især og sammen søger efter

livskvalitet, hvilket netop gør det svært at definere, hvad livskvalitet er for noget;

- at sportsudøvelse absolut har betydning for kvaliteten af det individuelle og kollektive liv, samtidig med at den skaber betingelser for et langt aktivt liv;
- at der er andet i livet end konkurrence, f.eks. samarbejde, og at der ikke kun findes kvantitative indikatorer, men også kvalitative;
- det moderne menneskes grænser, altså hvad er nutidsmennesket og hvad er det ikke;
- og sidst men ikke mindst, at et godt liv ikke nødvendigvis altid går gennem opfyldelsen af stadig flere kvantitative mål, men snarere gennem løbende, velafbalancerede individuelle og kollektive bestræbelser på at erhverve viden og dannelse ⁽¹⁾.

4.1.6.2. ØSU ønsker ikke at fremme anakronistiske forbilleder. Udvalget ønsker at sætte de intellektuelle kræfter ind på at udforske, hvilke parametre der har skaffet visse historiske perioder prædikatet »guldalder«. Med disse parametre i ryggen bliver det lettere for de europæiske borgere at søge efter og enes om en aktuel livsholdning, Europas fremtid og nye styreformer, i fuld afklarethed — og hvorfor ikke — i et langsigtet perspektiv.

⁽¹⁾ Se det sidste afsnit i fodnote 1 i bilaget (CES 1113/99 fin bilag) til informationsrapporten CES 1113/99 fin rev med titlen »Uddannelsens europæiske dimension: art, indhold og perspektiver«. Dannelse: dannelse er resultatet af alle de påvirkninger, som enkeltpersoner og samfundet som helhed udsættes for gennem opdragelse og læring: et resultat, der udtrykkes aktivt som en positiv livsholdning.

Bruxelles, den 24. april 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 EF-statistikker over indkomstforhold og levevilkår« (EU-SILC)

(KOM(2001) 754 endelig — 2001/0293 (COD))

(2002/C 149/07)

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 Sektionen for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Susanna Florio til ordfører (medordførere: José Bento Gonçalves og Umberto Burani). Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling den 24.-25. april 2002, mødet den 24. april, følgende udtalelse med 98 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Der er behov for en forordning om EF-statistikker over indkomstforhold og levevilkår (EU-SILC) fordi Rådet og Kommissionen prioriterer bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse meget højt. I den forbindelse er det således nødvendigt, at der findes sammenlignelige og aktuelle data, så man kan få et realistisk billede af situationen og følge udviklingen i de foranstaltninger, der iværksættes på dette område.

1.2. Forordningen om EF-statistikker EU-SILC har som retsgrundlag artikel 136, 137 og 285 i Amsterdam-traktaten, som giver mulighed for og understreger nødvendigheden af at udarbejde statistikker om indkomstforhold, levevilkår og social udstødelse.

1.3. Desuden fastslår konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Lissabon (23.-24. marts 2000) og Nice (7.-9. december 2000), at et af EU's mål skal være at bekæmpe fattigdom gennem fortsat dialog, udveksling af oplysninger og god praksis på grundlag af alment accepterede indikatorer.

1.4. I 2000 udarbejdede Kommissionen et »fællesskabs-handlingsprogram til fremme af medlemsstaternes samarbejde om bekæmpelse af social udstødelse«, som bl.a. har til formål at fremme »indsamling og formidling af sammenlignelige statistikker i medlemsstaterne og på EU-plan«. Programmet fastsætter finansieringsbetingelserne for indhentning af pålidelige og sammenlignelige statistikker i forbindelse med analyser af fattigdom og social udstødelse.

1.5. Kommissionens meddelelse om strukturelle indikatorer ⁽¹⁾ medtager indikatorer om uligheder i indkomstfordelingen og fattigdomsprocent.

1.6. Forordningen om EU-SILC-statistikker tager afsæt i den anden rapport om den økonomiske og sociale samhørighed.

2. Forslag til forordning

2.1. Forordningen foreslår at etablere en fælles ramme for alle medlemsstaterne for en systematisk udarbejdelse af EF-statistikker om indkomstforhold og levevilkår for at sikre en bedre forståelse af fænomenet fattigdom og social udstødelse på nationalt plan og EU-plan. Forordningen udgør i sig selv et nyttigt instrument for opnåelse af målene og overvågning af igangværende processer.

2.2. Den fastsætter, at der skal indsamles data på både husstandsniveau og personniveau og anvendes harmoniserede metoder og definitioner, der er fælles for alle medlemsstaterne.

2.3. De statistiske undersøgelser skal omhandle tværsnits- og tidsseriekomponenten. Ved tværsnitskomponent forstås indsamling af data, som giver et billede af situationen på et bestemt tidspunkt i en bestemt periode.

2.4. Ved tidsseriekomponent forstås derimod en analyse af ændringer for stikprøvegruppen i et bestemt tidsrum. Den opererer med en begrænset stikprøve i forhold til tværsnitsdimensionen og omhandler en tidsperiode på mindst fire år.

⁽¹⁾ KOM(2000) 594 endelig.

2.5. Hvad angår datakilder lægger forordningen op til en vis fleksibilitet og henviser især til allerede eksisterende nationale data – registre, undersøgelser, stikprøver osv. — samt tilskynder til inddragelse af nye kilder. Ud over data fra direkte interviews kan der således også hentes data fra eksisterende registre.

2.6. Der indsamles data på årsbasis.

2.7. Der opstilles nogle målområder, som defineres ud fra primære og sekundære variabler, for at gøre det muligt at foretage en årlig inddragelse af andre moduler med henblik på observation af nye fænomener.

2.8. I de første fire år efter programmets iværksættelse modtager medlemsstaterne finansielle ad hoc-bidrag. Derefter vil Kommissionen afholde to tredjedele af omkostningerne ved dataindsamling.

3. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs forslag⁽¹⁾

3.1. Som anført i tidligere udtalelser er der stadig for store forskelle i dataindsamlingen på nationalt plan inden for de enkelte indsamlingssystemer, hvilket gør sammenligning og analyse af dataene vanskelig.

(¹) Se også:

- Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 577/98 om gennemførelse af en stikprøveundersøgelse vedrørende arbejdsstyrken i Fællesskabet« — EFT C 48 af 21.2.2002.
- ØSU arbejder i øjeblikket på en udtalelse om sociale indikatorer.

3.2. ØSU finder det for begrænsende, at de statistikker, der er fastsat bestemmelser om i forordningen, kun medtager den nationale dimension af fattigdom og social udstødelse. Forordningen lægger ikke op til indsamling af regionale og lokale data. Dette forekommer at være i direkte modstrid med EU's retningslinjer, især i henseende til politikken for økonomisk og social samhørighed, som siden 1992 har udgjort en af EU's tre søjler.

3.3. ØSU kræver en præcisering af forbindelsen med regionale foranstaltninger, især hvad angår de tilbagestående regioner (mål 1, hvor arbejdsløsheden, fattigdommen og udstødelsen har nået et særdeles foruroligende niveau.

3.4. Endvidere bør der gennemføres en mere målrettet analyse af de store byområder, i hvis udkant sådanne fænomener er særligt udtalte. Stor opmærksomhed bør vies de landdistrikter, hvor fattigdommen er særlig stor.

3.5. Der er heller ikke udtrykkeligt fastsat bestemmelser om kønsbestemte data, om end mange undersøgelser foretaget af internationale organisationer og Kommissionen har vist, at udstødelse og fattigdom er fænomener, som især rammer kvinder.

3.6. Hvad angår nødvendigheden af at nå frem til harmoniserede metoder og definitioner, som muliggør reelt sammenlignelige data, ville det måske være en god idé at fastsætte nogle frister og kræve et fast engagement, også i økonomisk henseende, fra medlemsstaternes side.

3.7. Samarbejdet mellem Eurostat, Kommissionen, erhvervs- og interesseorganisationerne og de sammenslutninger, der er tættest på den virkelighed, hvor marginalisering og udstødning finder sted — og som er repræsenteret i det europæiske ØSU — har afgørende betydning for, at analyse- og overvågningssystemer (såsom EU-SILC) kan udnyttes bedst muligt.

Bruxelles, den 24. april 2002.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Styrkelse af den lokale dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi«

(KOM(2001) 629 endelig)

(2002/C 149/08)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. januar 2002 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive en tillægsudtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Gianni Vinay til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april 2002, med 97 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning og redegørelse for indholdet af forslaget

1.1. Den foreliggende meddelelse er endnu et udtryk for, at Kommissionen i stadig stigende grad er opmærksom på betydningen af den lokale dimension i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi. Den er en opfølgning af en meddelelse fra april 2000, om hvilken der det pågældende år blev afholdt en særdeles bred høring, som mandede ud i nogle konklusioner, der blev fremlagt på konferencen i Strasbourg, og som bidrager til den nye forslagsfase med yderligere uddybninger.

1.1.1. I den udtalelse, som ØSU afgav om den foregående meddelelse ⁽¹⁾, blev der fremsat nogle uddybende kommentarer om de lokale aktører, hvortil også blev regnet arbejdsmarkedets parter, og om deres rolle, om vigtigheden af en omfattende og grundig oplysning/uddannelse af de lokale aktører, om problematikken vedrørende en fælles definition af den sociale økonomi, om behovet for at yde en sammenhængende indsats på lokalt plan, der tager sigte på alle de fire hovedsøjler i beskæftigelsesstrategien. ØSU bemærker derfor med tilfredshed, at nogle af disse emner har vundet genklang i den nye meddelelse.

1.2. Den foreliggende meddelelse giver først en kort kronologisk oversigt over udviklingen på dette område siden indledningen af Luxembourg-processen, og understreger derefter, at medlemsstaterne i Retningslinjerne for beskæftigelsen i 2002 er blevet opfordret til at hjælpe de regionale og lokale myndigheder med at udarbejde beskæftigelsesstrategier, og konstaterer, at der i næsten samtlige EU-lande ses en ny tendens til at decentralisere, til at støtte den sociale økonomi og til at oprette partnerskaber. Også de nationale handlingsplaner for 2001 har vist, at der er ved at opstå et tættere samarbejde mellem de nationale regeringer og de lokale og regionale myndigheder.

1.3. Kommissionen fremhæver som et springende punkt, at lokalplanet fortsat slet ikke informeres tilstrækkeligt eller inddrages systematisk i hele proceduren omkring de nationale handlingsplaner og i gennemførelsen af ESF. Kommissionen mener desuden, at udviklingen af en lokal dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi kan bidrage betydeligt til såvel at forfølge EU's målsætninger for beskæftigelsen som til at bekæmpe social udstødelse.

1.4. Kommissionen peger på, at udviklingen af en lokal dimension af den europæiske beskæftigelsesstrategi — under iagttagelse af nærhedsprincippet — kræver en sammenhængende politisk vilje på EU-plan og på nationalt, regionalt og lokalt plan. Det er afgørende at skabe en permanent udveksling af god praksis og et bredt kendskab på lokalt plan til den europæiske beskæftigelsesstrategi og til de relevante nationale handlingsplaner, de nationale handlingsplaner for social integration og strukturfondsprogrammerne.

1.5. Kommissionen peger på, hvilke kriterier der bør ligge til grund for udarbejdelsen af de lokale beskæftigelsesstrategier, og opfordrer desuden til at udnytte erfaringerne og i videre udstrækning at gøre brug af de eksisterende instrumenter, herunder — ud over strukturfondene — især Eures, Urban og Equal. Der henvises specifikt til de nyskabende aktiviteter, der iværksættes på baggrund af EFS's artikel 6, og til den budgetbevilling, der er afsat for 2000 og 2001, til støtte for forberedende aktioner til fremme af lokale beskæftigelsesinitiativer.

1.6. Kommissionen bebuder en række evalueringer af de igangværende initiativer og programmer med særligt henblik på den lokale dimension, og understreger, at den selv fremover vil prioritere lokal udvikling i sine evalueringsaktiviteter for den indeværende programmeringsperiode.

⁽¹⁾ Udtalelse om Kommissionens meddelelse om »Lokal handling til fordel for beskæftigelsen. Den lokale dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi« EFT C 14 af 16.1.2001.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU hilser denne meddelelse ligesom den foregående meddelelse velkommen og ser positivt på, at Kommissionen i stigende grad lægger vægt på, at der udvikles en egentlig lokal beskæftigelsesstrategi, hvilket udvalget altid har været fortaler for.

2.2. ØSU finder især den konstruktive anvendelse af høringsen i 2000 prisværdig. Selv om nævnte høring afdækkede utallige problemer, der begrænser udviklingen af initiativer på lokalt plan, koncentrerer Kommissionen sig alligevel i den foreliggende meddelelse om at indkredse aktioner og instrumenter, der så vidt muligt tillader at løse de pågældende problemer, og peger i samme forbindelse på mulige områder og former, som er tilgængelige for de lokale aktører, og opfordrer endvidere medlemsstaterne til at være mere lydhøre over for behovet for at skabe en tovejsdialog i forbindelse med udarbejdelsen af de lokale handlingsplaner.

2.3. Beslutningen om først og fremmest at vurdere alle de igangværende programmer i lyset af deres indvirkning på lokaludviklingen er så vigtig, at det på den ene side næsten rækker ud over selve dette emne, men på den anden side styrker kravet om, at den beskæftigelsesstrategi, der blev fastlagt på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, udvikles fuldt ud og med særlig vægt på de lokale beskæftigelsesplaner, der er et uundværligt operativt supplement hertil.

2.4. Med et ordret citat af beskæftigelsesretningslinje 11 peger meddelelsen på, at retningslinjerne for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2002 udtrykkeligt anerkender lokalplanets rolle i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Citatet indgår imidlertid i det kapitel, der handler om den anden søjle: »Udvikling af en iværksætterkultur og jobskabelse«. ØSU gav allerede i sin tidligere udtalelse udtryk for den holdning, at udarbejdelsen af lokale beskæftigelsesstrategier gør det muligt — netop fordi de kan samle et stort antal aktører og funktioner — at forfølge de målsætninger, der er opstillet inden for alle fire søjler af den europæiske strategi. ØSU gentager således denne holdning med ønsket om, at Kommissionen vil tilslutte sig den, ikke mindst fordi meddelelsen i vid udstrækning henviser til den fjerde søjle vedrørende lige muligheder for mænd og kvinder.

2.4.1. Den opmærksomhed, meddelelsen giver ligestillingspolitikkerne, er i overensstemmelse med den holdning, som man kun kan tilslutte sig, at det netop er på lokalplanet, der skabes de betingelser, som kan begrænse eller fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder, ikke alene ved hjælp af specifikke, aktive politikker og målrettede uddannelsesiltag, men også ved at styrke den kulturelle og sociale bevidsthed. Ud fra sidstnævnte synsvinkel virker opfordringen til de lokale myndigheder til at fremme kvinders beskæftigelse med »foranstaltninger, der sigter mod at forene arbejde og familieliv«, upassende, eftersom sådanne foranstaltninger i ligestillingens navn burde tage sigte på både mænd og kvinder.

I Retningslinjerne for beskæftigelsen 2002 er man bevidst om dette forhold, for i kapitlet om »Mulighed for at forene arbejde og familieliv«⁽¹⁾ understreges det, at de politikker, der iværksættes i den forbindelse, »er af stor betydning for både mænd og kvinder«.

2.5. Den nye meddelelse lægger større vægt på arbejdsmarkedets parter rolle end forgængeren, og det understreges, at parterne i stadig større omfang deltager i gennemførelsen af de lokale strategier.

2.5.1. Som ØSU allerede har påpeget i sin tidligere udtalelse, har denne rolle imidlertid ikke alene betydning for arbejdsmarkedets dialogen — om hvis udvikling det nyligt afholdte møde i Det Europæiske Råd i Laeken har truffet en væsentlig afgørelse — men fungerer også som et aktivt element i partnerskaberne. Denne rolle er i øvrigt allerede blevet forvaltet positivt og konstruktivt i forbindelse med de regionale pagter og de grænseoverskridende partnerskaber, der opererer på baggrund af Eures. Hvis arbejdsmarkedets parter derudover — som allerede fastlagt på Det Europæiske Råds møde i Feira — skal spille en fremtrædende rolle »ved fastlæggelsen, gennemførelsen og evalueringen af retningslinjerne for beskæftigelsen«, gælder dette i endnu højere grad på det lokale plan.

2.6. Kommissionen erkender de vanskeligheder, som ØSU allerede har dokumenteret bredt, og som skyldes medlemsstaternes divergerende opfattelser af socialøkonomiens betydning, men understreger, at denne sektor — uanset hvordan den katalogiseres — rummer store muligheder inden for de lokale udviklingsinitiativer, og peger på, at idéen med lokale partnerskaber modnes ved hjælp af de politiske prioriteringer i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Det ville imidlertid være hensigtsmæssigt, hvis Kommissionen så vidt muligt og under overholdelse af subsidiaritetsprincippet gjorde sig til fortaler for en fælles definition, bl.a. med henblik på det forum om lokaludvikling, der bebudes afholdt i begyndelsen af 2003.

2.7. Selv om nærhedsprincippet naturligvis skal overholdes, sætter ØSU pris på Kommissionens henvisning til hvidbogen om nye styreformer i EU, der helt generelt, men også mere specifikt i relation til beskæftigelses- og samhørighedsproblemet efterlyser et stærkere samspil mellem de forskellige regeringsniveauer i EU, i de enkelte lande og på det lokale og regionale plan. Dette samspil er ikke alene nødvendigt for at gøre de fælles politikker så effektive som muligt, men også for at genskabe et forhold mellem EU-apparatet og borgerne og for at give sidstnævnte mulighed for at bidrage til gennemførelsen og kvaliteten af de politiske og økonomiske valg.

⁽¹⁾ Forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2002 — KOM(2001) 511 endelig.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Blandt de mange effektive EU-initiativer til udvikling af beskæftigelsen på lokalt plan nævner Kommissionen Eures, et instrument, der blev oprettet i 1993, og som hele tiden er blevet fornyet takket være dets anerkendte betydning, og hvis juridiske grundlag man for øjeblikket overvejer at ændre. Det er imidlertid mærkeligt, at Kommissionen i betragtning af sine muligheder ikke finder det på sin plads at foreslå en gennemarbejdet reform af Eures, og heller ikke foreslår at indarbejde programmet fuldt ud i den europæiske beskæftigelsesstrategi, og endelig at den foreslår kriterier og finansieringskilder, som er udformet forskelligt, i stedet for at indarbejde programmet i strukturfondenes budgetposter. Som bekendt består Eures-nettet både af de offentlige arbejdsformidlinger og arbejdsmarkedets parter: to parter, hvis roller står klart beskrevet i den foreliggende meddelelse som aktører i den lokale beskæftigelsesstrategi. Rent logisk og af hensyn til sammenhængen burde dette argument lede Kommissionen i retningen af en reformmodel i stil med den ovenfor skitserede.

3.2. Kommissionen fremhæver Urban-initiativets positive indflydelse på beskæftigelsen. Det er endnu et EU-initiativ, der handler om sociale og miljømæssige tiltag i byområder med særligt store vanskeligheder. Allerede i forbindelse med ØSU's udtalelse om videreførelsen af dette initiativ⁽¹⁾ understregede udvalget, at Urban — selv om det ikke var den primære målsætning — indeholdt gode muligheder for at påvirke beskæftigelsen i positiv retning. Desuden er initiativet kendetegnet ved at skabe et stærkt engagement i hele civilsamfundet i planlægningen af de aktiviteter, der finansieres. ØSU ser gerne, at Kommissionen i sin planlagte vurdering af resultaterne af såvel Urban som af et hvilket som helst initiativ også indkredser og fremhæver den afsmittende effekt af den udbredelse af god praksis, som altid indgår deri.

3.2.1. Kommissionens omtale af de igangværende programmer og initiativers potentiale inden for lokal beskæftigelse bør også omfatte Interreg III, der blandt sine programbetingelser fokuserer på dette specifikke tema.

3.3. Da Kommissionen i sin tid fremlagde betingelserne for gennemførelse af de fornyende aktioner⁽²⁾, der finansieres på grundlag af EFS's artikel 6, skabte den allerede en eksplicit forbindelse — som i øvrigt er naturlig bl.a. i lyset af den tidligere erfaring — til den lokale udvikling af beskæftigelsen. Desuden blev det oplyst, at der ville blive givet fortrinsret til forslag baseret på princippet om partnerskaber mellem forskellige aktører, f.eks. offentlige myndigheder, den private

sektor, arbejdsmarkedets parter, den tredje sektor osv. Kommissionens meddelelse nævner denne forhistorie og understreger, at et af de prioriterede temaer bærer titlen »Lokale beskæftigelsesstrategier og innovation«. ØSU er naturligvis enig i ovenstående, men gør opmærksom på, at opfordringen til at indgive forslag på nuværende tidspunkt er forbeholdt »de kompetente offentlige myndigheder eller lokal- eller regionaladministrationer.«

3.3.1. Dermed skabes der en slags implicit hierarki blandt de lokale aktører, som også kunne anvendes på det område, den foreliggende meddelelse behandler, men såvel i Kommissionens foregående som i den foreliggende meddelelse nævnes der en bred vifte af aktører under overskriften »lokale aktører«. Det står ikke klart, om initiativet til en lokal beskæftigelsesstrategi kan udarbejdes, foreslås og fremlægges af hvilken som helst af disse aktører, der opretter et målrettet partnerskab, eller om det tværtimod forholder sig sådan, at primus motor bag ethvert initiativ altid skal være en offentlig eller administrativ myndighed fra lokalplanet.

3.4. Kommissionen lægger i meddelelsen vægt på, at der er behov for at iværksætte en bred information af de lokale aktører om EU's og de nationale politikker. Dette er naturligvis nødvendigt for at skabe grobund for initiativer og strategier, der ikke alene kan gennemføres ved hjælp af instrumenter og ressourcer, der aktiveres på fællesskabsplan, men som også falder i tråd med de politikker, der er fastlagt på såvel EU- som nationalt plan. I beskrivelsen af de grundlæggende elementer i en lokal beskæftigelsesstrategi glemmer Kommissionen imidlertid et punkt, som ØSU finder afgørende, og som det allerede har fremhævet i en tidligere udtalelse: uddannelse.

3.4.1. Kommissionen foreslår en strategisk fremgangsmåde bestående af følgende trin: målretning mod et lokalområde; Diagnose af styrker og svagheder; Indkredsning af potentielle aktører; Analyse af muligheder for og trusler mod beskæftigelsen i det berørte område; Inddragelse af regionale og nationale myndigheder. Det er vigtigt at understrege, at styrker og svagheder såvel som negative muligheder for og trusler mod beskæftigelsen ikke kun ligger i et områdes socioøkonomiske, infrastrukturelle, produktionsmæssige og organisatoriske betingelser, men også i vid udstrækning i behovet for uddannelse, som kan fremme beskæftigelsesmulighederne, udviklingen af en iværksætterkultur, arbejdstagernes og virksomhedernes tilpasningsevne, og som både hvad angår faglige kvalifikationer og sociokulturel bevidsthed kan befordre ligestilling mellem mænd og kvinder.

3.4.2. ØSU ønsker at understrege, at uddannelse, sammen med almen og uddannelse livslang læring, er grundlæggende elementer i ethvert initiativ til at udvikle beskæftigelsen på lokalt plan. Naturligvis kan og vil der være projekter, som har uddannelse (en specifik om end bred uddannelse) som målsætning for en lokal strategi, men i bilag 2 til meddelelsen har Kommissionen gengivet det forslag, som ØSU fremsatte i sin foregående udtalelse, om fremme af »territoriale uddannelsesinitiativer og —aftaler«. Endnu engang henledes Kommissionens opmærksomhed på dette behov, som i langt videre udstrækning bør danne strategisk udgangspunkt for og tillægges større vægt i udformningen af samtlige initiativer.

⁽¹⁾ Udtalelse om Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for et fællesskabsinitiativ vedrørende økonomisk og social revitalisering af kriseramte byer og bydele for at fremme en bæredygtig udvikling (Urban) — EFT C 51 af 23.2.2000.

⁽²⁾ Kommissionens meddelelse om gennemførelse af nyskabende foranstaltninger under artikel 6 i Den Europæiske Socialfonds forordning for programmeringsperioden 2000-2006 — KOM(2000) 894 endelig.

3.5. ØSU bifalder Kommissionens beslutning om næste år at afholde et forum om lokaludvikling og erklærer sig med det samme interesseret i og villig til at bidrage til en grundig refleksion. Ifølge meddelelsen skulle forummet være planlagt til begyndelsen af 2003, men det oplyses samtidigt, at der i midten af samme år endelig vil foreligge en evaluering af de 89 lokale beskæftigelsespagter, der blev iværksat som pilotprojekter i 1997. Eftersom der er tale om en tidsmæssig forskel på nogle få måneder, og i betragtning af at forummet er tænkt som en lejlighed til at udveksle erfaringer og oplysninger, ville det måske være mere hensigtsmæssigt at lade de to begivenheder ske samtidigt.

3.6. Overførslen af den europæiske beskæftigelsesstrategi til det lokale plan og udfaldet heraf samt civilsamfundets aktive deltagelse i indkredsningen af strategier og forløb udgør, som allerede antydnet, et vigtigt middel til at fremme et fælles tilhørsforhold hos EU-borgerne og til at genskabe deres forhold til EU. Det er imidlertid nødvendigt, at beskæftigelsespolitikkerne overholder de principper, der blev fastlagt i Lissabon og som blev videreudviklet på det nylige topmøde i Laeken. På den ene side skal der altså skabes stabile kvalitetsjob (det er i parentes bemærket foruroligende, at Kommissionen i et nyligt offentliggjort dokument har udtalt, at der mangler sikre og effektive referenceindikatorer for begrebet »jobkvalitet«), og på den anden side skal den europæiske sociale model fastlægges, støttes og fremmes, idet der er tale om to væsentlige forudsæt-

ninger for, at den sociale samhørighed inden for EU kan forbedres og styrkes forud for udvidelsen.

3.6.1. Den europæiske økonomi har imidlertid vist stærke tegn på afmatning, og forventningerne om et opsving er meget forsigtige. Lokalplanet kan ikke se bort fra det nationale plan og EU-planet. Der er derfor behov for at træffe nogle beslutninger, der klart og tydeligt sætter økonomisk vækst og beskæftigelsen øverst på dagsordenen.

3.6.2. De eksisterende manøvre margener skal alle anvendes med beslutsomhed, og samtidig skal der tages skridt til at konsolidere en såvel miljø- som samfundsmæssig bæredygtig model for udvikling; begge aspekter kræver garantier og beskyttelse. På alle plan, såvel på EU- som lokalplanet — skal man indkredse og overholde disse to afgørende balancepunkter.

3.6.3. Lokalplanet udgør et mikrokosmos, hvor de mest umiddelbare og reelle muligheder og risici udspringer af ét og samme aspekt: den enkelte borgers umiddelbare evne til at verificere den konkrete virkning af de politiske valg. Med andre ord afhænger udfaldet af de valg, der behandles i den foreliggende meddelelse, på kort sigt, men især på længere sigt ikke alene af virkningen af de forslag, som ØSU har forsøgt at bidrage til, men også og især af de fremtidige valg vedrørende udviklingen, der vil blive truffet på topmødeplan.

Bruxelles, den 24. april 2002.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens arbejdsarbejdsdokument:
»Forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter«**

(KOM(2001) 743 endelig)

(2002/C 149/09)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 21. januar 2002 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Daniel Retureau til ordfører uden studiegruppe. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april 2002, følgende udtalelse med 92 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Dette arbejdsdokument er Kommissionens svar på konklusion 29 fra den ekstraordinære samling i Rådet (retlige og indre anliggender) den 20. september, der blev afholdt i kølvandet på det frygtelige attentat i New York den 11. september 2001. Hovedsigtet med arbejdsdokumentet er at finde politiske, retlige og praktiske løsninger vedrørende den indre sikkerhed, dvs. beskyttelsen af de europæiske samfund mod terrorister og terrorhandlinger på EU's område.

1.2. Rådet opfordrede Kommissionen til »hurtigst muligt at undersøge forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter«.

1.3. Kommissionens arbejdsdokument omhandler de beskyttelsesinstrumenter, der gælder for asylansøgere eller personer, der er blevet tilkendt flygtningestatus eller en anden form for beskyttelse i én af medlemsstaterne. Kommissionen ser ikke blot på beskyttelsesordningerne i Genève-konventionen og dennes protokol (ratificeret af samtlige medlemsstater), men også på andre internationale og regionale tekster, der tilbyder international beskyttelse til personer, der af hensyn til deres sikkerhed er tvunget til at forlade deres hjemland eller opholdsland, og som ansøger om beskyttelse i en af EU's medlemsstater.

1.4. I arbejdsdokumentet undersøges først de retlige muligheder, som instrumenterne giver for at udelukke personer, der ikke fortjener international beskyttelse, med særlig vægt på de personer, der er involveret i terrorhandlinger eller andre former for kriminalitet (kapitel 1). Dernæst gennemgås den retlige opfølgning af udelukkelsen af visse personer fra international beskyttelse (kapitel 2). Derefter behandles muligheden for at harmonisere de enkelte medlemsstaters retlige og administrative bestemmelser såvel som administrativt samarbejde og

anvendelse af den åbne koordinationsmetode (kapitel 3) Arbejdsdokumentet afsluttes med en analyse af bestemmelserne om »indre sikkerhed« i den gældende EU-lovgivning og i den kommende lovgivning vedrørende asyl og indvandring (kapitel 4).

1.5. Som Kommissionen påpeger, bygger arbejdsdokumentet på to hovedprincipper:

- ægte flygtninge og asylansøgere må ikke blive ofre for de seneste begivenheder,
- terrorister eller personer, der støtter dem finansielt eller på anden måde, skal ikke have let adgang til EU-medlemsstaternes område.

1.6. Asyl fremstilles som en kanal, hvorigennem terrorismen kan trænge ind i EU, dog med det forbehold, at terrorister i praksis næppe vil benytte asylkanalen særlig meget, da andre, ulovlige kanaler er mere diskrete — som f.eks. de, der anvendes i forbindelse med kriminalitet eller andre former for ulovlig virksomhed. Kommissionen tilslutter sig fuldt ud UNHCR's synspunkt, nemlig at det er mere hensigtsmæssigt om nødvendigt at gennemføre de udelukkelsesbestemmelser, der allerede er fastlagt i flygtningekonventionens artikel 1 F, end at udarbejde nye bestemmelser eller undtagelsesbestemmelser.

1.7. *Udelukkelseskriterierne og deres anvendelse i forbindelse med terrorisme*

1.7.1. Der eksisterer ingen international definition på terrorisme i de forskellige internationale eller europæiske aftaler, som medlemsstaterne har indgået. Domstole kan i en given sag anvende betegnelsen alt efter sagens omstændigheder. Terrorismen findes ikke blandt kriterierne i flygtningekonventionens artikel 1 F, men ifølge Kommissionen kan den være

omfattet af en eller flere af de tre kategorier af generelle kriterier, som konventionen anerkender som begrundelse for at udelukke en person fra asylretten (med undtagelse af den anden kategori, da terrorisme i sit væsen er en forbrydelse af politisk art eller med politiske eller ideologiske mål), nemlig hvis denne

- har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de relevante internationale instrumenter,
- har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette,
- har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger⁽¹⁾.

1.7.2. Ifølge retspraksis og diverse resolutioner fra FN's generalforsamling og sikkerhedsråd udgør terrorisme tydeligvis en udelukkelsesgrund i henhold til artikel 1 F(a). Hvad angår artikel 1 F(c), har FN's generalforsamling — navnlig i resolution 1373 af 28. september 2001 — erklæret, at »terrorhandlinger, -metoder og -fremgangsmåder er i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper«, og at »bevidst finansiering og planlægning af og ansporing til terrorhandlinger ligeledes er i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper«.

1.7.2.1. Disse terrorhandlinger består ifølge national retspraksis blandt andet i flykapring og andre former for kapring, gidseltagning, bombeattentater osv.

1.7.3. Kommissionen tilføjer, at medlemskab af en terroristgruppe i nogle tilfælde i sig selv kan betragtes som personlig og bevidst deltagelse eller samtykke, der indebærer meddelagtighed, selvom der naturligvis i hvert enkelt tilfælde bør tages hensyn til omstændighederne og graden af involvering.

1.7.4. Kommissionen er af den mening, at terrorisme bør medføre nægtelse eller fratagelse af flygtningestatus eller anden beskyttelsesstatus.

⁽¹⁾ Jf. »Særlig samling af retningslinjer og stillingtagen til specifikke punkter«, som UNHCR har udgivet med henblik på gennemførelsen af denne artikels bestemmelser.

2. Bemærkninger

2.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støtter uden forbehold udarbejdelsen af en overordnet og koordineret EU-strategi for bekæmpelse af terrorisme såvel som en tilnærmelse af de forskellige definitioner og retlige opfølgninger af terroristiske forbrydelser. EU er i sin fulde ret til at beskytte enhver person, der opholder sig på eller rejser gennem dets territorium, samt offentlig og privat ejendom mod enhver form for terrorangreb og forhindre, at grupper eller enkeltpersoner planlægger, organiserer og finansierer sådanne angreb.

2.2. Årsagerne til terrorisme i såvel EU som tredjelande er talrige og bunder ofte i politiske og åndelige kriser, ideologiske motiver af politisk og religiøs art, nationalistiske krav osv. Derfor bør løsningerne så vidt muligt være forebyggende og tilpasset de bagvedliggende årsager. Dette kan ske på forskellige måder, blandt andet ved at søge en fredelig løsning på konflikter, indføre strafferetlig forfølgelse eller økonomiske og sociale foranstaltninger. EU bør finde frem til en metode, der står i rimeligt forhold til truslernes årsag og beskaffenhed.

2.3. ØSU stiller dog spørgsmålstegn ved, hvorvidt det overhovedet tjener noget formål at fokusere på asylpolitikken i bekæmpelsen af terrorisme, og frygter, at det kan føre til restriktive tiltag i strid med flygtningekonventionen, eller tiltag, der indskrænker menneskerettighederne. ØSU erkender dog samtidig, at artikel 1 F, litra a) og c), i givet fald kan udgøre et retsgrundlag for udelukkelse fra flygtningestatus eller enhver anden form for beskyttelse, hvis det kan bevises, at den tildelte beskyttelse reelt anvendes med det formål at udøve terrorhandlinger.

2.4. ØSU henleder navnlig opmærksomheden på sin udtalelse⁽²⁾ om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, og på den principielle holdning, som ØSU indtog til sagen i den forbindelse.

2.5. ØSU er af den klare holdning, at enhver persons ret til at påberåbe sig retten til at ansøge om asyl ikke bør anfægtes, og at »non-refoulement«-princippet bør respekteres fuldt ud, også i krisesituationer og situationer, hvor freden og sikkerheden er truet. I disse tilfælde bør myndighederne være desto mere påpasselige.

⁽²⁾ Se EFT C 193 af 10.7. 2001 (ordfører: Vitor Melícias Lopez).

2.6. Som Kommissionen selv understreger det, er asylkanalen ikke den kanal, terrorister hyppigst anvender for at trænge ind i et givent område, og en flygtningestatus er ikke en af de mest praktiske måder at dække over terrorhandlinger på, selv om en sådan hypotese ikke kan afvises fuldstændigt på forhånd.

2.7. Derudover skaber det problemer, at der mangler en international eller fælles definition af terrorisme. Man bør ikke undervurdere risikoen for en udvidet fortolkning af udelukkelsesbestemmelserne og en overdreven anvendelse af dem i tilfælde, som ikke kan kædes direkte sammen med forberedelse og udøvelse af kriminelle handlinger, der normalt defineres som terrorhandlinger af medlemsstaternes love og domstole.

2.8. De internationale og regionale menneskerettighedsnormer bør være en konstant referenceramme for fortolkningen og anvendelsen af Genève-konventionen og dens protokol om beskyttelse af flygtninge. Af regionale normer kan blandt andet nævnes konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, den europæiske konvention mod tortur og EU-charteret om grundlæggende rettigheder, som blev bekendtgjort i Nice, og som udtrykkeligt behandler spørgsmålet om asylretten.

2.9. Særlig retten til forsvar og en retfærdig procedure kan ikke ophæves på baggrund af en mistanke om eller en tiltale for terrorisme. Den legitime kamp mod terrorisme kan hverken retfærdiggøre, at garanti og beskyttelse forringes, eller at »non-refoulement«-princippet tilsidestilles.

2.10. ØSU gør ligeledes opmærksom på mange landes overdrevne brug af begrebet terrorisme, som tjener til at miskreditere politiske modstandere, der opholder sig i landet eller befinder sig i eksil. Man bør derfor tage nøje hensyn til den enkelte sags reelle omstændigheder og foretage en uvildig undersøgelse understøttet af konkrete beviser, alt imens man vogter sig for at overfortolke visse bestemmelser eller udvide dem ved analogi for således at definere bestemte handlinger som terrorhandlinger eller sidestille dem hermed og som følge heraf rette tiltale mod en person, der har ansøgt om eller allerede er blevet tildelt en eller anden form for beskyttelse.

2.11. ØSU frygter således, at der stilles forskellige krav til den standard, som bevismidlerne skal have i straffesager, og den standard, som bevismidlerne skal have i forbindelse med udelukkelse eller fratagelse af beskyttelsesstatus. Det er ifølge arbejdsdokumentet tilstrækkeligt, at »der er alvorlig grund til at antage«, at en person har givet sig af med én af de handlinger, der defineres som terrorhandlinger, eller har været medskyldig i en sådan handling, bl.a. »tilskyndet« hertil, uden at det kræves bevist, at den pågældende person reelt har gjort sig skyldig i den handling (1.4.4.). ØSU anmoder om, at der enten forelæg-

ges beviser på denne handling, eller at der i det mindste foretages en tilstrækkeligt tilbundsående undersøgelse, der kan tilvejebringe seriøse og overensstemmende beviser på, at den pågældende person har været involveret i en aktivitet, der var bestemt til at volde skade eller som har voldt skade på personer eller ejendom med henblik på at udbrede skræk og rædsel. Det er ikke nok blot at have en mistanke herom.

2.12. Derudover bør afvisning af beskyttelse i medfør af flygtningekonventionen eller en anden form for international beskyttelsesordning ikke nødvendigvis føre til udvisning til hjemlandet eller til et tredjeland, særlig ikke til et land, hvor menneskerettighederne ikke respekteres i samme fulde grad som på europæisk område. Det samme princip bør gælde i forbindelse med en udleveringsprocedure. Kommissionens arbejdsdokument er imidlertid for uklart på dette område og bør uddybes. Fratagelsesproceduren bør ikke automatisk omfatte pårørende og familiemedlemmer, medmindre det kan bevises, at de også er involveret i en eller anden form for terroristvirksomhed.

2.13. Endvidere er ØSU meget foruroliget over risikoen for, at arbejdsdokumenterne om bekæmpelse af terrorisme giver grundlag for at fastslå eller blot antyde, at der eksisterer en forbindelse mellem asylansøgere eller ansøgere af international beskyttelse på den ene side og personer, der har gjort sig skyldige i terrorhandlinger, på den anden side — eller mellem udenlandske arbejdstagere og terrorisme.

2.14. Terrorismen anskues i arbejdsdokumentet ikke som en »forbrydelse mod freden«. ØSU mener imidlertid, at krigshandlinger, der udøves i fredstid med den hensigt at fremkalde væbnede konfrontationer i et bestemt land eller statskup ledet af militæret eller en diktator, eller for at forværre en konflikt mellem lande i et forsøg på at fremprovokere en militær eskalering, kan defineres som forbrydelser mod freden.

2.15. Til gengæld bør man anvende begrebet »terrorismen« om handlinger i krigstid med den største forsigtighed. Handlinger udført af befrielsesbevægelser, særlig de, som anerkendes af FN, modstand mod en væbnet intervention, der kommer udefra (med undtagelse af de interventioner, der besluttet af FN's sikkerhedsråd) og krigshandlinger mellem parterne i en borgerkrigssituation betegnes generelt som »terroristiske« af modparten, men som lovlige handlinger af den part, der udfører dem. Man bør derfor se nærmere på det politiske system, årsagerne til konflikten, om de midler, som er blevet anvendt over for f.eks. et totalitært regime eller et ulovligt militærindgreb, kan betegnes som legitime — for i hvert enkelt tilfælde at kunne bedømme objektivet, hvilke handlinger der kan defineres som »terrorhandlinger«, krigsforbrydelser, forbrydelser mod freden eller i modstrid med FN's mål og grundsætninger.

2.16. For at visse terrorhandlinger kan betegnes som krigsforbrydelser, skal der være tale om alvorlige handlinger, der er udført i forbindelse med et relativt omfattende væbnet sammenstød, eller i forbindelse med tilstrækkeligt intensive og omfattende militæroperationer, der finder sted inden for en begrænset periode, og som udføres af væbnede guerillasoldater eller paramilitære styrker og er rettet mod civilbefolkningen eller demokratisk udpegede øvrighedspersoner.

2.17. Ifølge den resolution, som FN's generalforsamling vedtog på et tidspunkt, hvor verden stadig var dybt rystet, strider terrorisme mod FN's mål og grundsætninger. ØSU mener, at også denne resolution i medfør af Genève-konventionens artikel 1 F bør fortolkes på baggrund af de konventioner og sædvanep principper, der er forbundet med menneskerettighederne, og at handlinger, der skal bedømmes, ikke bør være genstand for udvidede fortolkninger eller analoge ekstrapoleringer med det formål at kunne betegne dem som terrorhandlinger og følgelig i modstrid med FN's mål og grundsætninger.

2.18. Hvad angår internationale forbrydelser (krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden — som bl.a. dem, der er omfattet af den interamerikanske konvention — og folkedrab), bør medlemsstaterne overveje at vedtage det fornødne grundlag for at udstyre sig med international retskompetence, så der kan slås mere effektivt ned på dem. Personer, der har gjort sig skyldige i den slags forbrydelser, ville således ikke være fristet til at ansøge om beskyttelse i en medlemsstat, hvor de kunne risikere at blive straffet for handlinger begået i et tredjeland.

2.19. ØSU mener, at det måske er mere passende at »fastfryse« ansøgningerne eller den tildelte flygtningestatus end at vedtage (1.4.2) forslaget om at afvise en ansøgning med den begrundelse, at den ikke kan behandles, når den er indgivet af personer, der er genstand for en retsanmodning om udlevering eller sigtelse, som en international straffedomstol har fremsat på baggrund af en afgørelse eller en konvention fra FN. Når asylansøgeren står anklaget for en alvorlig forbrydelse i sit hjemland eller i et andet land, bør man grundigt undersøge rigtigheden af denne forbrydelse og sikre, at der virkelig er tale om en forbrydelse i forhold til den europæiske strafferet og ikke blot i forhold til lovgivningen i det land, som har fremsat retsanmodningen, eftersom der kan være risiko for, at denne definerer offentlige politiske demonstrationer, udtryk for »samfundsnedbrydende« idéer osv. som »forbrydelser«. Når domstolen har truffet sin afgørelse, og såfremt asylansøgeren frigives, kan asylansøgningen genoptages fra det punkt, hvor den blev »fastfrosset«, eller beskyttelsen atter træde i kraft. Til gengæld kan ansøgningens behandling afvises, eller beskyttelsen fratages, hvis personen findes endeligt skyldig i en alvorlig forbrydelse eller en terroraktivitet, der kan berettiggere denne afvisning eller fratagelse af beskyttelsesstatus.

2.20. Der bør i forbindelse med afvisning eller udlevering tages hensyn til, hvad der venter asylansøgeren eller den person, hvis beskyttelse er frataget, i det afvisende land eller udleveringslandet. Hvis der er grund til at frygte, at personen vil blive udsat for dødsstraf, tortur eller anden grusom eller nedværdigende behandling, bør der rejses indsigelse mod afvisning eller udlevering, uanset om den pågældende persons handlinger berettiger til afvisning eller fratagelse af beskyttelse.

2.21. Nogle landes tildeling af økonomiske og sociale rettigheder til personer, der er udelukket fra en beskyttelsesstatus, men som ikke kan udsendes, kan måske virke som en magnet, men man bør efter ØSU's mening ikke rette sig ind efter lande, som ikke respekterer selv de mest elementære menneskerettigheder. De grundlæggende sociale og økonomiske rettigheder, som de bør have adgang til i overensstemmelse med blandt andet Nice-charteret og Den Europæiske Socialpakt, bør være de samme i alle medlemsstaterne, således at disse personer på lovlig vis kan ernære sig selv og eventuelt deres familie. Medlemsstaterne bør komme til enighed omkring dette punkt.

2.22. Frem for at oprette specialiserede udvisningsenheder mener ØSU, at det på baggrund af de få sager, som det kunne tænkes at dreje sig om, måske vil være mere passende i det enkelte tilfælde, hvor der hersker tvivl, at tilkalde sagkyndige eller dommere, der er specialiseret i bekæmpelse af terrorisme og strafferet, til at understøtte de enheder, der er ansvarlige for behandlingen af ansøgningen. At oprette permanente specialiserede udvisningsenheder risikerer på baggrund af det begrænsede antal sager at føre til, at der gøres overdrevet brug af dem, blot fordi de eksisterer, og følgelig at der sker en stigning i antallet af afviste sager.

2.23. At man i nogle medlemsstater har indført særlige interne retningslinjer for udelukkelse for således at nå frem til den »bedste praksis« risikerer at medføre lignende risici for at komme ud på et sidespor. Dette udelukker ikke nødvendigheden af at gå dem efter i sømmene for at undgå en praksis, der afviger for meget eller ligefrem er i modstrid med konventionens udelukkelsesbestemmelser. De »europæiske« lister over udelukkede personer, som der stilles forslag om i informationsudvekslingsordningen (1.5.3), risikerer også at føre til overdreven udelukkelse, hvis kriterierne ikke bringes i samklang, eller hvis listerne ikke ajourføres regelmæssigt, eksempelvis i tilfælde, hvor en udleveret person i mellemtiden er blevet rensat for en alvorlig anklage. Dertil kommer problemer forbundet med beskyttelsen af fortrolige personoplysninger og hensynet til privatlivet, hvilket er særligt relevant i forholdet til den pågældendes hjemland, hvis dette ikke har de samme kriterier for beskyttelse af personlige oplysninger, ikke respekterer menneskerettighederne tilstrækkeligt, eller hvis landets styre ikke er reelt demokratisk.

2.24. ØSU støtter Kommissionens bestræbelser på at formulere fælles definitioner eller i det mindste på at udarbejde en liste over handlinger, der entydig kan betegnes som terrorisme. Ikke desto mindre anmoder ØSU om, at der ikke nedfældes for generelle formuleringer, der kan hæftes på situationer uden sammenhæng med terrorisme, såsom politiske eller sociale konflikter. Der bør stilles høje krav til bevismaterialet, og der bør tages højde for graden af den enkelte persons involvering. EU har ikke desto mindre behov for at fastsætte konvergerende og almindeligt anerkendte kriterier for at undgå enhver risiko for at køre af sporet eller enhver væsentlig afvigelse i bedømmelsen af en sag.

2.25. I de tilfælde hvor de personer, der er udelukket fra beskyttelsesordningerne, men som ikke kan udsendes, ikke falder ind under en international domstols kompetence, bør man finde frem til en måde, hvorpå de kan dømmes (universel kompetence), og mere generelt, hvordan de skal behandles i overensstemmelse med menneskerettighedsbestemmelserne under deres ophold i EU. ØSU er klar over, at der er tale om et ømfindeligt spørgsmål, og enhver tilbageholdelse skal ske i overensstemmelse med den nationale lovgivning og de internationale menneskerettigheder. Husarrest kan udgøre et alternativ, men det ville være at fornægte ofrenes retlige krav, hvis en forbrydelse ikke straffedes.

2.26. Hvad angår kapitel 3 om tilnærmelse af love, administrative bestemmelser og administrativ praksis henviser ØSU til sin udtalelse om minimumsstandards for tildeling og fragelse af flygtningestatus ⁽¹⁾.

2.27. ØSU understreger imidlertid, at en ophobning af supplerende regler ikke bør føre til mere restriktive fremgangsmåder. Der er behov for en mere åben og ekstensiv fortolkning af Genève-konventionen for at tage højde for de stadig mere forskelligartede former for angreb på personers rettigheder og fysiske eller moralske integritet — som ikke nødvendigvis kommer fra en stats side. EU bør definere sig som et område, der yder universel beskyttelse af menneskets rettigheder, og tilpasse sin asylpolitik derefter.

2.28. Kapitel 4 omhandler asylansøgere, flygtninge og migranter i lyset af den »indre sikkerhed«.

2.29. Før ØSU tager fat på gennemgangen af arbejdsdokumentets forslag, ønsker det at understrege, at international terrorisme på ingen måde bør kædes sammen med asylansøgere eller migranter — en sådan sammenhæng bør end ikke antydes. Den mindste officielle antydning af en eventuel

forbindelse risikerer at opmuntre fremmedangste og racistiske organisationer og ideer. Man må tværtimod forhindre, at intolerante opfattelser af denne art udvikles — i tråd med EU's politik for bekæmpelse af racisme og diskrimination.

2.30. Kommissionen foreslår i sit arbejdsdokument en revision af EU's foranstaltninger til beskyttelse af den indre sikkerhed »i lyset af de nye omstændigheder«. Omfanget af terroristiske forbrydelser i USA er steget, men det skal bemærkes, at den organisation, som er blevet udpeget som den ansvarlige herfor, i øjeblikket jagtes på internationalt plan, og at risikoen for terrorhandling i øvrigt er permanent. Det er på sin plads at revidere de gældende bestemmelser i Europa, hvis de ikke effektivt beskytter det europæiske område, eller hvis de giver mulighed for, at organisationer, som opererer i tredjelande, skaber sig en base i EU. Udvalget anbefaler, at dette forhold undersøges, før man går i gang med ændringer eller tilpasninger, som måtte være hensigtsmæssige i lyset af denne undersøgelse.

2.31. Den midlertidige beskyttelse, som gives i tilfælde af massetilstrømning af flygtninge ⁽²⁾, bør ikke indebære, at den enkelte får en mindre grad af beskyttelse, og den kan ikke være et permanent substitut for asyl. Udelukkelse fra denne beskyttelse bør følge regler, der er lige så strenge som de regler, der gælder for beskyttelse i medfør af asylretten og tildeling af flygtningestatus.

2.32. Hvad angår Eurodac-identifikationssystemet, som Rådet har godkendt for at styrke den indre sikkerhed, og som registrerer identitet og fingeraftryk af såvel asylansøgere som personer, der ulovligt har krydset grænserne, rejser udvalget spørgsmålet, om det virkelig er acceptabelt for asylansøgere, som ikke begår nogen forbrydelse, og som kun beder om at få del i en internationalt anerkendt rettighed.

2.33. Udvalget foretrækker suspension af asylproceduren i forbindelse med en international straffeprocedure eller en retsanmodning om udlevering som tidligere omtalt, frem for ren og skær udelukkelse fra proceduren, fordi asylansøgningen ikke kan behandles.

2.34. I forbindelse med arbejdsdokumentets punkt 4.3.2 understreger udvalget, at kriteriet om finansiel støtte til en organisation, der er knyttet til terroristiske aktiviteter, bør behandles med forsigtighed. Velgørende, solidariske og politiske organisationer kan have forbindelse til terrorisme, uden at bidragsyderne har kendskab til det. Der bør derfor altid føres bevis for, at bidragsyderne er fuldt vidende om, at deres bidrag går direkte til finansiering af terroristiske aktiviteter.

⁽¹⁾ Se ØSU's udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandards for anerkendelse af tredjelandsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse«. (ordfører: Ann Le Nouail-Marlière).

⁽²⁾ Se vedrørende dette emne ØSU's udtalelse i EFT C 311 af 31.10.2000 (ordfører: Giacomina Cassina).

2.35. Desuden bør man aldrig sætte lighedstegn mellem deltagelse i politiske, fagforenings-, religiøse eller andre organisationer og terroristiske aktiviteter, selvom enkelte medlemmer eller ledere af disse organisationer skulle have påviselige forbindelser med gerningsmændene til terroristiske forbrydelser. Der skal føres bevis for det moralske element, fuld bevidst deltagelse og fuld viden om, hvad sagen går ud på. Dette er ikke givet via et simpelt medlemskab af en organisation af ovennævnte type, som er lovligt oprettet eller rent faktisk eksisterer i et land inden for eller uden for EU.

2.36. En organisation, som ikke selv begår terrorhandlinger, men som politisk retfærdiggør væbnede aktioner under bestemte omstændigheder, samtidig med at den for sin egen del går ind for fredelig politisk virksomhed, bør heller ikke automatisk anklages for medskyldighed i terrorisme. Dette gælder dens medlemmer og de personer, der støtter den finansielt, såvel som de ovenfor nævnte personer.

2.37. Udvalget foreslår, at der som led i den åbne koordinationsmetode, arbejdsdokumentet foreslår, udarbejdes en fælles definition og afgrænsning af terroristiske forbrydelser og medskyldighed i terrorisme.

2.38. I Kommissionens arbejdsdokument pkt. 4.4.3 foreslås der ændringer af forskellige artikler i direktivforslaget vedrørende status som fastboende udlænding. Bl.a. foreslår Kommissionen, at stk. 7 i artikel 13, som forbyder at anvende hasteprocedurer ved udvisning af fastboende udlændinge, udgår. Udvalget mener, at man bør anvende den almindelige udvisningsprocedure for fastboende udlændinge, hvis der eksisterer en velbegrunderet risiko for terrorhandlinger.

3. Konklusion

3.1. ØSU støtter helt og holdent udarbejdelsen af en koordineret EU-strategi for bekæmpelse af terrorisme og tilslutter sig den åbne koordinationsmetode, som Kommissionen anbefaler⁽¹⁾. ØSU maner dog til størst mulig forsigtighed og besindighed i forbindelse med udformningen af metoder til at forebygge og straffe terrorisme trods den dybt følelsesmæssige reaktion, der forståeligt nok fulgte på de afskyvækkende

attentater den 11. september i USA, og som også ses i forbindelse med andre terrorforbrydelser, der begås i forskellige europæiske lande eller tredjelande.

3.2. ØSU slår til lyd for, at Kommissionen og de øvrige EU-institutioner under alle omstændigheder sikrer, at de fælles politikker og tiltag i bekæmpelsen af terrorisme udformes i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, navnlig de almene og geografisk begrænsede aftaler, som har til formål at beskytte menneskerettighederne, og til enhver tid sætter overholdelse af flygtninges og asylansøgers rettigheder og værdighed i højsædet.

3.3. Refoulementsforbuddet bør fortsat ligge til grund for såvel den fælles politik som de nationale politikker vedrørende flygtninge, asylansøgere og personer, der ansøger om beskyttelse. Hver enkelt sag bør behandles individuelt, og der bør stilles effektive klagemuligheder til rådighed for enhver person, der afslås beskyttelse.

3.4. Endelig bør politikkerne vedrørende flygtninge og asylansøgere ikke forveksles med indvandringspolitikkerne. Desuden bør de på ingen måde bidrage til opretholdelsen af racistiske og diskriminerende påstande, som har tendens til at gøre personer fra tredjelande til syndebukke for sociale problemer og kriminalitet, og som ansporer til had og forkastelse af »de andre«.

3.5. Retten til at ansøge om asyl eller beskyttelsesstatus i henhold til Genève-konventionens og protokollens beskyttelsesordninger eller andre former for beskyttelse bør under ingen omstændigheder svækkes eller fornægtes af de politikker, der skal bekæmpe terrorisme og garantere den indre sikkerhed, og heller ikke af indvandringspolitikkerne eller af forhastede reaktioner på flygtningestrømme, der skyldes konflikter som f.eks. på Balkan. Massive tilstrømninger af flygtninge bør modtages effektivt og solidarisk.

3.6. Overholdelsen af menneskerettighederne og de internationale beskyttelsesinstrumenter bør gå forud for alle andre overvejelser, men ØSU er bevidst om behovet for at forbedre den fælles politik for den indre sikkerhed og bekæmpelse af terrorisme. Der må dog ikke sættes spørgsmålstejn ved disse principper og denne politiske og humanistiske etik i indsatsen på at sikre en effektiv beskyttelse af personer og ejendom, og der bør derfor tilstræbes en balance mellem de forskellige krav, som forsvaret af de forskellige rettigheder og friheder rejser.

⁽¹⁾ Se ØSU's udtalelse, som forventes vedtaget på plenarforsamlingen, den 29.-30. maj 2002 (ordfører: Soscha zu Eulenburg).

Bruxelles, den 24. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om ændring af afgørelse 1999/311/EF om vedtagelse af tredje fase af programmet for tværeuropæisk samarbejde inden for de videregående uddannelser (Tempus III) (2000-2006)«

(KOM(2002) 47 endelig — 2002/0037 (CNS))

(2002/C 149/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. 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 Sektionen for Eksterne Forbindelser, som udpegede Susanna Florio til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling den 24.-25. april 2002, mødet den 24. april, enstemmigt følgende udtalelse.

»Samarbejdet inden for de videregående uddannelser styrker og udbygger alle de eksisterende forbindelser mellem Europas forskellige folkeslag, fremhæver de fælles kulturværdier, muliggør udbytterige meningsudvekslinger og letter de multinationale aktiviteter på det videnskabelige, kulturelle, kunstneriske, økonomiske og sociale område ⁽¹⁾.«

1. Samarbejdet inden for de videregående uddannelser: baggrunden for Tempus-programmet

1.1. Tempus-programmet blev iværksat i 1990 som et program for samarbejde inden for de videregående uddannelser. Det var en fast del af de programmer, der støtter de økonomiske og sociale reformer i de central- og østeuropæiske lande, de tidligere sovjetrepublikker og Mongoliet.

1.2. I løbet af de sidste ti år har programmet undergået en række ændringer og tilpasninger, især som følge af udviklingen i forbindelserne mellem EU og de central- og østeuropæiske lande. I 1993, da 11 lande kunne få adgang til programmet, blev det besluttet at udvide programmet til også at omfatte de nye uafhængige stater i det tidligere Sovjetunionen. Programmet blev således ændret endnu to gange (Tempus II og Tempus II a) med indlemmelsen af de nye uafhængige stater.

1.3. Målet var at fremme et komparativt system og dybtgående strukturreformer inden for de videregående uddannelser, så der i de central- og østeuropæiske lande og i det tidligere Sovjetunionen kunne skabes en moderne undervisningsmeto-

dologi på universiteterne, som var tilpasset udfordringerne fra de økonomiske og sociale systemer i radikal forandring. Dette skulle styrke de demokratiske institutioner og fredelig sameksistens mellem alle kontinentets folkeslag.

1.4. Af samme grund fik også Balkanområdet trinvist adgang til programmet i takt med den ændrede geopolitiske situation og ud fra det princip, at samarbejde mellem universiteter kan konsolidere og tydeligvis forbedre de unge demokrati-er i Balkanlandene. I dag deltager Kroatien, Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Forbundsrepublikken Jugoslavien i Tempus-samarbejdet.

1.5. I begyndelsen havde Tempus-programmet tre priorite-rede indsatsområder:

- 1) støtte reformerne af uddannelsesprogrammerne,
- 2) reformere strukturerne inden for de videregående uddan-
nelser og deres forvaltning,
- 3) udvikle og integrere de videregående uddannelser for at
bygge bro over den eksisterende kløft mellem de forskelli-
ge videregående uddannelsessystemer. Reformerne har
hovedsageligt til formål at ændre hele modellen for de
videregående uddannelser, især i de eks-socialistiske
lande, og tilpasse den til de nødvendige økonomiske
reformer for dermed at forbedre og styrke forbindelsen
til arbejdsmarkedet.

⁽¹⁾ Rådets afgørelse 1999/311/EF af 29. april 1999 om vedtagelse af tredje fase af programmet for tværeuropæisk samarbejde inden for videregående uddannelser (Tempus III) (2000-2006), EFT L 120 af 8.5.1999, s. 30 (femte betragtning).

1.5.1. Alt dette realiseres primært gennem fælleseuropæiske projekter og individuelle stipendier til besøg i partnerlandene. Stipendierne gives til undervisere, forskere, instruktører, universitetsadministratorer, overordnede ministerielle embedsmænd og uddannelseseksperter. Besøg af denne art, der indebærer en bred vifte af aktiviteter, kan yde et afgørende bidrag til en bedre forståelse mellem forskellige kulturer og være med til at bringe dem nærmere hinanden.

2. Inddragelse af Middelhavspartnerne i Tempus III-programmet

2.1. Rådet vil nu med en ændring af afgørelse 1999/311/EF udvide Tempus-programmet til også at omfatte visse Middelhavslande, som allerede deltager i EU's Meda-program.

2.2. Tempus-programmet vil med godkendelsen af partnerskabsafgørelsen blive udvidet med Marokko, Algeriet, Tunesien, Egypten, Jordan, Den Palæstinensiske Myndighed, Syrien og Libanon.

2.3. Det er nødvendigt at inddrage disse lande for at rette op på den ubalance, der i årenes løb er opstået i samarbejdsprogrammerne, især inden for de videregående uddannelser. Ønsket er at styrke samarbejdet og dialogen med adgangsberettigede lande i Middelhavsområdet.

2.4. Det forudses, at også Israel kan deltage i Tempus-partnerskabet, men på egen regning (selvfinansiering), eftersom landet ikke i øjeblikket nyder godt af de bilaterale Meda-aftaler.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Inddragelse af landene på Middelhavets sydlige bred i programmet har ekstraordinær betydning, fordi det øger mulighederne for bedre integration mellem EU's medlemsstater og et geografisk område, hvis økonomiske potentiale ikke hidtil har været udnyttet godt nok.

3.2. Samarbejdet, som har rødder tilbage i 1960'erne, blev betragteligt udvidet i 1990'erne. Den afgørende impuls var Barcelona-erklæringen, der blev vedtaget på Euro-Middelhavskonferencen i november 1995.

3.3. ØSU har for øvrigt for nylig udtalt sig om behovet for et tættere samarbejde med Middelhavslandene ⁽¹⁾, ikke mindst i lyset af begivenhederne den 11. september. Barcelona-erklæringen er et vigtigt redskab til at imødekomme disse landes behov og tage de udfordringer op, som forbindelserne med dem rejser.

3.4. Samarbejdsprocessen i Middelhavsområdet er desuden blevet styrket af den gode indflydelse fra Lissabon-erklæringen, som fremhæver betydningen af grunduddannelse og erhvervsuddannelse som værdifulde midler til at tackle et stadig mere integreret markeds nye udfordringer på en højt kvalificeret måde.

4. Da behovet for samarbejde mellem EU og de adgangsberettigede lande i Middelhavsområdet er stigende, ser ØSU af forskellige grunde, der vedrører arten af selve programmet og af de internationale forbindelser, positivt på disse landes indtrædelse i Tempus III-partnerskabet.

4.1. For det første har Tempus III-programmet allerede vist sig som et effektivt redskab til udvikling af universitetssamarbejde og udveksling af erfaringer og viden mellem de deltagende lande.

For det andet kan programmet let anvendes på lande fra forskellige områder, da selve dets struktur er enkel og let at tilpasse.

4.2. Der forudses forskellige typer projekter og generelle foranstaltninger, som skal danne grundlag for at nå de mål og de prioriteter, som tredjelændene selv har opstillet. Et bevis herpå er også den kendsgerning, at programmets model flere gange er blevet brugt i EU's samarbejde med andre regioner (Link, Alfa, Med-Campus).

4.3. Det skal også bemærkes, at universitetssamarbejdet med tredjelande i Middelhavsområdet efter Med-Campus-programmets fiasko (som snarere skyldtes administrative end strukturelle problemer) helt er ophørt. En værdifuld forbindelse, som bragte forskellige folk tættere på hinanden og var med til at udvikle en gensidig forståelse, er dermed brudt. ØSU mener, at inddragelse af disse lande i Tempus-programmet for tiden er det bedste middel til at genindføre denne form for samarbejde.

4.4. I denne forbindelse er det vigtigt at udvikle et egnet informationssystem, så kendskabet til programmet spredes til alle universiteters og videregående uddannelsers strukturer.

4.4.1. ØSU ser frem til oprettelsen af et elektronisk informationssystem mellem højere læreanstalter for yderligere at styrke det videnskabelige og kulturelle samarbejde.

⁽¹⁾ Initiativudtalelse af 18. oktober 2001 — EFT C 36 af 8.2.2002.

4.5. ØSU forpligter sig endvidere til at følge programmet og informere erhvervs- og fagorganisationer i Middelhavslandene, med hvilke det i årevis har haft et frugtbart og tæt samarbejde, om dets gennemførelse samt opfordre dem til at deltage i Tempus-Meda.

4.6. Desuden ønsker ØSU, at Tempus-programmets aktiviteter integreres med aktiviteterne under andre programmer, f.eks. det sjette rammeprogram for forskning og udvikling. Der bør også tages hensyn til andre initiativer, især »det europæiske uddannelsesområde«, som bør udvides til også at omfatte Middelhavslandene.

Bruxelles, den 24. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Partnerskabsaftale mellem AVS og EU«

(2002/C 149/11)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 28. februar 2002 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3 at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Ramón Baeza Sanjuán til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. april 2002.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002 (mødet den 24. april 2002 med 101 stemmer for og 2 hverken for eller imod) følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. AVS-EU-samarbejdet har sine rødder i Rom-traktaten, hvor signatarerne udtrykte deres solidaritet med de oversøiske kolonier og territorier og påtog sig at bidrage til deres velstand. Yaoundé I og II (henholdsvis 1963-69 og 1969-75) regulerede for første gang forbindelserne mellem EU's medlemsstater og AVS-landene. I 1975 blev Lomé-konventionen underskrevet; den blev revideret hvert femte år indtil udløbet af Lomé IV i 2000.

1.2. I lang tid blev Lomé-konventionen betragtet som en model for internationalt samarbejde på grund af dens innovative karakter. Princippet om parternes ligestilling, sammenkædningen af handel og bistand (med prisstabiliseringsmekanismer og protokoller for specifikke produkter), den gradvise indførelse af gensidige politiske forpligtelser og skabelsen af en fælles institutionel ramme gjorde Lomé-konventionen til en referencemodel i internationale relationer.

1.3. Med de politiske ændringer, der indtrådte i 90'erne, blev der imidlertid sat spørgsmålstegn ved denne model for EU/AVS-forbindelser. Nogle af de bestemmelser, som udgjorde det fundamentale kommercielle grundlag for Lomé-konventionen, var uforenelige med de nye regler, Verdenshandelsorganisationen (WTO) indførte. Den praktiske gennemførelse af konventionen var vanskelig, fordi der var komplicerede procedurer, som forhindrede en fuld udnyttelse af de potentielt disponible ressourcer. Trods konventionens bestemmelser var AVS-landenes relative deltagelse i EU's samhandel i stadig tilbagegang og udviklingen i de pågældende lande var, på nær nogle få tilfælde, fortvivlende. Fattigdommen voksede og blev yderligere forværret af en række væbnede konflikter. Forøgelsen af den humanitære nødhjælp var et udtryk for manglerne i den langsigtede udviklingspolitik for ikke at nævne, at en del af støtten blev ledt uden om det endelige mål, ofte på grund af korruption. Afslutningen på den bipolære internationale orden satte fokus på to aspekter, hvor Lomé-konventionen helt klart var mangelfuld: en politisk dimension og dens demokratisering gennem ikke-statslige aktørers effek-

tive deltagelse. Endelig havde adskillige AVS-lande den opfattelse, at EU var ved at miste sin interesse for dem og i stedet vendte sig mod ansøgerlandene og Middelhavsområdet.

1.4. På denne baggrund lancerede Europa-Kommissionen en vidtrækkende hørings- og debatproces om de fremtidige forbindelser mellem EU og AVS-landene, der tog udgangspunkt i en grøn bog i 1996, som ØSU afgav en udtalelse om.⁽¹⁾ Forhandlingerne om indgåelse af den nye aftale indledtes formelt i september 1998.

1.5. Partnerskabsaftalen blev endelig underskrevet i Cotonou (Benin) i juni 2000 af EU's 15 medlemslande og 77 AVS-lande⁽²⁾ og skal gælde i 20 år, med femårige revisioner og finansprotokoller. Aftalen styrker den politiske dialog og hviler på to fundamentale søjler: handel og bistand, der ledsages af to hovedinstrumenter: investeringsfaciliteter og støtte til fremme af udviklingen på lang sigt (nationale indikative planer (NIP) og regionale indikative planer (RIP)). Dertil kommer en tredje og ligeledes vigtig søjle, nemlig den politiske dimension. AVS' s og EU's fælles institutioner skal føre tilsyn med aftalens gennemførelse i praksis.

1.6. ØSU udtrykker tilfredshed med indgåelsen af aftalen, hvor man ikke, som nogle kredse plæderer for, gør en ende på en fælles ramme for regulering af AVS-EU-forbindelserne. Dette ville have sat spørgsmålstejn ved et af de vigtigste træk ved EU's udenrigspolitik. ØSU bifalder desuden den indsats, der er blevet gjort for at nå frem til en tekst, der er nemmere at forstå end de tidligere konventioner.

2. Cotonou-aftalens mål og principper

2.1. Aftalens slutmål er udryddelse af fattigdom, bæredygtig udvikling samt en gradvis integrering af AVS-landene i verdensøkonomien. AVS/EU-samarbejdet bygger på visse grundlæggende principper:

- partnernes ligestilling og ansvar for egne udviklingsstrategier, dvs. det er AVS-landene, der under udøvelse af deres suverænitet skal udvikle deres egne strategier for økonomisk og social udvikling

⁽¹⁾ Udtalelse om grøn bog om forbindelserne mellem Den Europæiske Union og AVS-landene på tærsklen til det 21. århundrede, udfordringer og muligheder for et nyt partnerskab, ordfører: Malosse (EFT C 296 af 29.9.1997).

⁽²⁾ Cuba er det eneste AVS-land, som endnu ikke har underskrevet Cotonou-aftalen.

- deltagelse af andre aktører end staten (den private sektor, økonomiske og sociale aktører, herunder fagforeningerne, og civilsamfundet i alle dets former) i AVS-EU-partnerskabet

- dialog og gensidige forpligtelser står i centrum

- differentiering efter de enkelte partneres karakteristika og behov⁽³⁾ og regionalisering.

2.2. Det er særdeles hensigtsmæssigt og konsekvent, at aftalen som referenceramme (som fastsat i præamblen) har de internationale aftaler, de fleste EU-medlemslande og AVS-lande har indgået såsom Menneskerettighedserklæringen, de relevante ILO-normer og de forpligtelser, der udspringer af forskellige FN-konferencer.

2.3. Endvidere bifalder ØSU den udtrykkelige anerkendelse af, at aftalens mål kun kan nås gennem en integreret indfaldsvinkel, der både tager hensyn til de politiske, økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter.

2.4. Det kan udledes af aftalen, at den ene af parterne grundlæggende er giver (EU) og den anden (AVS-landene) modtager. Det burde være kommet klart til udtryk, hvilken interesse og fordel EU har i, at AVS-landene fuldt ud integreres i verdensøkonomien og oplever en bæredygtig udvikling. Dette ville have understreget AVS-EU-partnerskabets solide og gensidige karakter.

3. Nye aktørers rolle i AVS-EU-partnerskabet

3.1. Mens Lomé-konventionerne var i kraft, bestod de ikke-statslige aktørers rolle generelt blot i at gennemføre projekter af mindre omfang, som finansieredes over budgetposten »decentraliseret samarbejde«. Alligevel havde samfunds- og erhvervskredsens organisationer store vanskeligheder med at få adgang til konventionens ressourcer, hvilket både skyldtes de fastsatte procedurers komplicerede karakter og den udbredte mangel på politisk vilje til at lette organisationernes deltagelse.

⁽³⁾ Differentieringen vedrører især de mindst udviklede lande.

3.2. Cotonou-aftalen markerer et vendepunkt i den henseende: Blandt de vigtigste nyskabelser, den introducerer, bør fremhæves en bred medinddragelse, som kommer til udtryk gennem viljen til at udvide AVS-EU-partnerskabet til at omfatte en række ikke-statslige aktører, herunder lokale interesseorganisationer. Bestemmelserne om de ikke- statslige aktørers inddragelse står i over tredive artikler, i en sluterklæring og i bilag IV, om gennemførelses- og forvaltningsprocedurerne. De mest repræsentative referencer for den nye indfaldsvinkel findes i de »grundlæggende principper« (artikel 2) og i kapitel 2, der udelukkende omhandler »partnerskabets aktører«.

3.3. Aftalen lægger op til fuld inddragelse af de nye aktører i AVS-EU-forbindelserne, især gennem:

- høring om samarbejdspolitikker og -strategier og om politisk dialog
- tildeling af finansielle ressourcer
- inddragelse i gennemførelsen af samarbejdsprogrammer og -projekter på de områder, som berører dem, eller hvor de har en komparativ fordel
- støtte til styrkelse af deres kapacitet med henblik på at udvikle deres potentiale og oprette høringsmekanismer.

3.4. Cotonou-aftalens bestemmelser betyder et væsentligt skridt fremad i demokratiseringen af AVS-EU-forbindelserne, idet de lægger op til inddragelse af nye aktører i udformningen af udviklingspolitikker og -strategier. Det forekommer særligt hensigtsmæssigt at understrege — som aftalen gør det — den komplementære rolle, de nye aktører og regeringerne spiller: det drejer sig ikke om at konkurrere inden for det samme politiske felt, idet de enkelte bør tilføre deres egen merværdi på de områder, hvor de har en komparativ fordel, og således bidrage til den økonomiske udvikling og sociale velfærd i de respektive lande. Man må heller ikke undervurdere det positive bidrag, de ikke- statslige aktører kan yde til konsolideringen af stabile og demokratiske politiske rammer. Det bør desuden fremhæves, at den fulde inddragelse af ikke-statslige aktører i udformningen af de nationale udviklingsstrategier og i sektorstrategier for bekæmpelse af fattigdom er en *sine qua non* for gennemførelsen af effektive foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom, som er aftalens centrale mål. Det er derfor vanskeligt at forstå, at der lægges op til en bred høring om den nationale programplanlægning, mens en høring vedrørende det regionale plan blot ses som en mulighed. Endelig er det positivt, at de nye aktører ikke udelukkende og eksplicit sidestilles med NGO'er.

3.5. Inddragelsen af nye aktører, således som det fastsættes i aftalen, rejser dog en række væsentlige spørgsmål. For det første er definitionen af aktører, som altid vil være vanskelig, for upræcis og indeholder overlappinger, hvilket kan give anledning til vilkårlige valg fra visse regerings side. Det er unægtelig vanskeligt at finde træk, som klart og utvetydigt identificerer ikke-statslige aktører fra 77 forskellige lande. Dette undskylder dog ikke, at man kan udlede af aftalen (artikel 6 b og erklæring om partnerskabets aktører), at den private sektor ikke medtages blandt de sociale og økonomiske samtalepartnere, og at disse igen ikke indgår i civilsamfundet. En sådan definition er i klar modstrid med gældende praksis i EU og skaber kun forvirring.

3.6. Mere foruroligende er mangelen på instrumenter til at sikre en effektiv inddragelse af de ikke-statslige aktører i AVS-EU-partnerskabet. Det er korrekt, at aftalen indeholder incitamenter, og det er urealistisk at forvente pludselige ændringer i den politiske kultur, man finder hos adskillige regeringer, som traditionelt er meget lidt tilbøjelige til at dele magten med organisationer, der repræsenterer civilsamfundet. Aftalens legitimitet ville ikke desto mindre komme alvorligt i fare, hvis et af dens centrale og mere innovative elementer således blev krænket ustraffet.

3.7. Det skal understreges, at aftalen (eller dens videreudvikling gennem retningslinjerne for programplanlægning) udtrykkeligt giver ikke-statslige aktører adgang til tre typer finansielle ressourcer: rene EU-budgetposter, ressourcer fra Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) til fattigdomsbekæmpelse, som er defineret i strategien for det nationale samarbejde, og ressourcer fra EUF, som de ikke- statslige aktører har direkte adgang til, med højst 15 % af det samlede budget for den nationale indikative plan, som primært skal gå til finansiering af informationsaktiviteter, høring, fremme af dialog og styrkelse af kapaciteten. Det må anses for særdeles positivt, at ikke-statslige aktører får direkte adgang til NIP-ressourcerne (en anden nyskabelse i Cotonou-aftalen), og at disse kan forvaltes direkte af Kommissionens delegationer i de enkelte lande. Der gør sig dog fortsat helt klart en usikkerhed gældende: valget af aktører, der kan nyde godt af finansieringen, skal bygge på en udtrykkelig tilladelse fra den nationale anvisningsberettigede, den repræsentant for regeringen, der traditionelt har betragtet bevillingerne som sine egne, og som kunne fristes til ikke at dele dem med aktører, der er kritiske over for dens aktiviteter eller bare har en anden holdning hertil. Det er derfor vigtigt at garantere, at alle repræsentative aktører gives mulighed for uden diskrimination at få adgang til de ressourcer, der følger af aftalen. Ej heller må princippet om fattigdomsorientering være til skade for nye aktørers adgang til disse ressourcer.

3.8. For øjeblikket befinder programplanlægningen sig stadig i begyndelsesfasen. Ud fra de oplysninger, ØSU ⁽¹⁾ har fået, kan der dog godt foretages en indledende vurdering af denne proces. Selv om der kan konstateres en øget information og høring af de ikke-statslige aktører, resterer der stadig meget at gøre: generelt har der ikke været tilstrækkelig information om aftalen, eller det er fortsat vanskeligt at få adgang til information; i de tilfælde, hvor en høring har fundet sted, er den generelt ikke blevet foretaget på et systematisk og regelmæssigt grundlag, og i nogle tilfælde er repræsentative organisationer blevet udelukket. Den igangværende programplanlægning skal tjene til at igangsætte en læreproces for alle parter, som ikke vil blive nem, men også til at undersøge, om de rent faktisk er begyndt at bevæge sig i den rigtige retning. I de praktiske revisioner, der foretages årligt, midtvejs og til sidst, bør der derfor indgå en særlig vurdering af, i hvilket omfang de ikke-statslige aktører er blevet hørt og har anvendt ressourcerne. Ligeledes kunne de internationale organisationer, som repræsenterer civilsamfundet, sammen med ØSU samarbejde effektivt med Kommissionen og de fælles AVS-EU-institutioner om at indkredse vanskelighederne og fremhæve de mest frugtbare erfaringer, der gøres.

4. Politisk dimension

4.1. Sammenlignet med de tidligere konventioner styrker Cotonou-aftalen betydeligt den politiske dimension af AVS-EU-forbindelserne. Politisk dialog, en forpligtelse til at overholde alle menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder (med en særlig henvisning til de grundlæggende, arbejdsmarkeds-mæssige og sociale rettigheder, demokrati baseret på retsstaten og god forvaltning) fredsskabende foranstaltninger og konfliktforebyggelse indtager en central plads i aftalens politiske dimension. Der er tale om en ny strategi baseret på fælles værdier, som kommer til udtryk gennem væsentlige og grundlæggende elementer.

4.2. ØSU glæder sig over, at den politiske dimension har fået en fremtrædende plads i den nuværende aftale, og især over den klare forbindelse, der er etableret mellem de tidligere nævnte forpligtelser og en bæredygtig udvikling. Dette er en udtrykkelig anerkendelse af, at udvikling er et begreb, som ikke kan begrænses til rent tekniske betragtninger. Ligeledes skal det fremhæves, at der henvises til inddragelse af civilsamfundet som et element, der bidrager til konsolideringen af et stabilt og demokratisk politisk klima, og til dets betydning for bevarelse af fred, konfliktforebyggelse og-løsning samt til dets deltagelse i den politiske dialog. I den forstand skulle

udviklingen af aftalen fremme en effektiv inddragelse af de ikke-statslige aktører i de høringsprocedurer vedrørende menneskerettighederne, de demokratiske principper, retsstaten og korruption, der er fastsat i artikel 96 og 97.

4.3. Aftalen indeholder imidlertid ingen instrumenter til at garantere en effektiv beskyttelse af de opstillede politiske principper; på grund af deres generelle ordlyd kan der anvendes forskellige kriterier alt efter land. Om end der kun bør tilses sanktioner undtagelsesvist, ville det have været ønskeligt, om der havde været opstillet mere præcise kriterier for beskyttelse af nye demokratier, med sanktioner mod voldelig magtovertagelse (især mod demokratiske regimer), foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og overholdelse af de grundlæggende ILO-normer. Det drejer sig om at garantere, at de grundlæggende principper i aftalen, som fuldt ud må støttes, gennemføres i praksis.

4.4. Cotonou-aftalens politiske dimension betyder indførelse af nye arbejdsmetoder, samarbejdsformer, indikatorer og kanaler for dialog. Den store udfordring består i at inddrage hele samfundet i delingen og gennemførelsen af de værdier, der kommer til udtryk i aftalen. I dette øjemed er det særdeles vigtigt at fremme processen for dialog mellem statslige og ikke-statslige aktører.

5. Udviklingsstrategier

5.1. Udviklingsstrategierne udgør sammen med det økonomiske og handelsmæssige samarbejde Cotonou-aftalens samarbejdsstrategier. De opstillede principper, mål samt indfaldsvinkler for disse udviklingsstrategier forekommer passende. Ligeledes bifaldes det, at man koncentrerer sig om fire udvalgte støtteområder (økonomisk udvikling, social og menneskelig udvikling, regionalt samarbejde og integration samt tværgående spørgsmål — ligebehandling, miljø og institutionel udvikling).

5.2. Generelt må der dog sættes spørgsmålstegn ved den grad af sammenhæng, der er mellem de to søjler, udviklingsstrategierne bygger på. I særdeleshed burde forbindelserne mellem økonomisk og social udvikling, især uddannelse (grundskole og erhvervsuddannelse) og sundhedsbeskyttelse have været klarere understreget.

5.3. Hvad det økonomiske område angår, er den betydelige rolle, der igennem hele aftalen tildeles den private sektor, efter ØSU's mening hensigtsmæssig, herunder også de foranstaltninger, der skal styrke denne sektor. Ligeledes omfatter de foreslåede strukturforanstaltninger bl.a. en styrkelse af reformerne på arbejdsmarkedet, hvilket er udtrykt alt for uklart og lægger op til alle mulige fortolkninger, sågar de mest modstridende. ØSU støtter målet om at fremme beskæftigelsen, men havde gerne set adjektivet »anstændig« medtaget i overensstemmelse med ILO's anbefalinger.

(1) De oplysninger, ØSU har om inddragelsen af organisationer, der repræsenterer det organiserede civilsamfund — især samfunds- og erhvervskredsene — i den nuværende programplanlægning, stammer fra Kommissionen, de internationale samfunds- og erhvervsorganisationer og konklusionerne fra de regionale seminarer, ØSU har afholdt i de forskellige AVS-lande.

5.4. I henseende til miljøet finder ØSU det bekymrende, at det tillægges mindre vægt end i de tidligere aftaler. Eksempelvis forbød Lomé-konventionen udtrykkeligt enhver direkte eller indirekte eksport af farligt affald mellem EU og AVS-landene. Cotonou-aftalen begrænser sig til at »tage hensyn til« spørgsmål, der er knyttet til transport og bortskaffelse af farligt affald. Aftalen burde udtrykkeligt have henvist til relationen mellem miljøbeskyttelse, fødevarerikkerhed og mindskelse af fattigdommen eller burde i bredere forstand have uddybet begrebet bæredygtig udvikling. Og ligesom Cotonou-aftalen ønsker at skabe sammenhæng og forenelighed med de internationale økonomiske institutioner, burde den have taget hensyn til målene og instrumenterne i de internationale miljøkonventioner.

6. Økonomisk og handelsmæssigt samarbejde

6.1. Under de forskellige Lomé-konventioner (1975-2000) nød AVS-landene godt af de mest gunstige handelsordninger, EU har indrømmet tredjelande, nemlig ikke-gensidig handelspræference for de fleste råvarer, industriprodukter og forarbejdede produkter⁽¹⁾, protokoller for basisprodukter og prisstabiliseringsmekanismer for visse landbrugsprodukter (Stabex) og mineprodukter (Sysmin). Den generelle toldnedsættelse som følge af liberaliseringen af verdenshandelen og de præferencer, EU har givet andre udviklingsregioner (tredjelande i Middelhavsområdet, Mercosur osv.), har betydet, at AVS-præferencerne har mistet deres relative værdi. Det anslås, at AVS-landene efter Uruguay-runden har mistet en præferencemargen på over 30%.

6.2. Statusopgørelsen over de forløbne 25 år er skuffende: samhandelen med AVS-landene er faldet fra 8 % til 3 % af EU's samlede handel med omverdenen. Bortset fra nogle få undtagelser har AVS-landene ikke været i stand til at øge, forbedre og diversificere deres produkter i modsætning til andre lande med mindre gunstige præferenceordninger. Generelt har AVS-gruppen på handelsområdet følgende fire karakteristika: marginalisering, afhængighed af råvarer, fastlåst specialisering og afhængighed af det europæiske marked. Men i særdeleshed har Lomé-konventionen vist, at toldpræferencer på nogle få procentpoint ikke kan kompensere for mangler inden for andre faktorer vedrørende udbudsbetingelserne (manglende investeringer, dårlige infrastrukturer, lavt teknologisk niveau, ringe uddannelse, osv.), som er afgørende for eksportprodukternes konkurrenceevne.

6.3. Cotonou-aftalen forsøger at reagere på WTO-bestemmelserne, som i store træk forbyder ikke-gensidige handelspræferencer eller præferencer, der er begrænset til en bestemt

gruppe lande. Den handelsordning, AVS-landene indrømmes, skal således udvides til at omfatte alle udviklingslandene eller tilpasses frihandelsaftalerne. I streng forstand indeholder Cotonou-aftalen derfor ikke nogen handelsaftale, men en forpligtelse til at påbegynde forhandlinger om handelsaftaler, der er forenelige med WTO-bestemmelserne.

6.4. I henhold til Cotonou-aftalen skal der i perioden 2002-2008 føres forhandlinger, som kan lede frem til indgåelse af økonomiske partnerskabsaftaler — frihandelsaftaler — mellem EU og AVS-landene. Den nuværende handelsordning videreføres frem til 2008 takket være en dispensation, WTO har givet. De økonomiske partnerskabsaftaler vil være gensidige og prioritere forhandlinger med regionale integrationsgrupper. Der vil mellem 2008 og 2020 være en overgangsperiode for gennemførelsen af aftalerne.

6.5. Der er forudset en række støtteforanstaltninger for at lette gennemførelsen af de økonomiske partnerskabsaftaler: delvis kompensation for at afbøde virkningerne af ændringer i afgifter og betalingsbalance, der følger af liberaliseringen (finansieret af EUF og EIB), samarbejde med henblik på at tilpasse de nationale bestemmelser til de multilaterale eller nedsættelse af et paritetisk ministerielt udvalg, der skal følge forhandlingerne om de økonomiske partnerskabsaftaler og samarbejde i internationale fora, især i WTO, hvilket forekommer at være et fortrinligt initiativ.

6.6. I henhold til Cotonou-aftalen kan de mindst udviklede lande beslutte, at de ikke har tilstrækkelig kapacitet til at forhandle økonomiske partnerskabsaftaler. Det er under alle omstændigheder EU's hensigt at finde frem til en løsning, som — i overensstemmelse med WTO-reglerne — sikrer, at produkter fra disse lande får adgang til det europæiske marked uden mængdemæssige eller toldmæssige begrænsninger på linje med initiativet »Alt andet end våben«. Med Cotonou-aftalen slutter følgelig ikke-diskrimineringen af AVS-landene, idet de mindst udviklede lande vil få en anden behandling end de øvrige udviklingslande.

6.7. Vi står over for en radikal ændring af strategi. I 25 år var Lomé-konventionerne baseret på en betydelig tillid til handelspræferencer som motor for økonomisk vækst. Cotonou-aftalen forekommer at nære samme tillid til en handelsliberalisering og kæder den sammen med integrering i verdensøkonomien, bæredygtig udvikling og udryddelse af fattigdom. Den væsentligste dynamiske effekt af de økonomiske partnerskabsaftaler forventes at være følgende: de vil fremme den regionale integrationsproces, øge troværdigheden af AVS-landenes økonomiske politik og handelspolitik gennem »forankringen« i multilaterale aftaler, forbedre den interne konkurrenceevne, tilskynde til en modernisering af skattesystemerne, øge investorens tillid og fremme integreringen i verdensøkonomien. Denne dynamiske effekt kan blive en sand katalysator for udviklingen.

⁽¹⁾ 92 % af AVS-landenes eksport har adgang til det europæiske marked til nultold. Toldfritagelsen er på 100 % for industriprodukter og 80 % for landbrugsprodukter. Hvis hertil lægges de produkter, der er omfattet af protokoller, er kun 1 % af produkterne underkastet toldbeskyttelse.

6.8. De økonomiske partnerskabsaftaler vækker dog ikke så lidt bekymring, hvilket forekommer absolut berettiget, også selv om der er afsat lang tid til afvikling af forhandlingerne og den praktiske gennemførelse.

6.9. Først og fremmest har EU udtrykt ønske om, at de økonomiske partnerskabsaftaler forhandles med regionale integrationsgrupper i AVS-landene. Disse grupper har imidlertid hidtil været skrøbelige; deres medlemmer har ikke klare fælles interesser eller står i spidsen for væbnede konflikter, og desuden er der ikke ret mange, der har den egnede supranationale struktur til at forhandle frihandelsaftaler på deres medlemmers vegne. Hertil kommer, at den regionale integrationsproces omfatter både udviklingslandene og de mindst udviklede lande, hvilket vanskeliggør forhandlingerne om økonomiske partnerskabsaftaler.

6.10. Dernæst skal det understreges, at toldindtægter tegner sig for ca. 20 % af de offentlige indtægter i en stor del af AVS-landene. Afskaffelse af told på europæisk import (som efter underskrivelsen af de økonomiske partnerskabsaftaler må forventes at stige i forhold til importen fra de øvrige lande) ville omtrent halvere disse indtægter. Da det ikke er nemt at sprede skatteprovenuet, kunne de nationale budgetter komme til at stå over for store vanskeligheder⁽¹⁾. Endvidere er der langt fra nogen garanti for, at toldnedsættelsen vil blive afspejlet i lavere priser for forbrugerne eller AVS-importørerne. De økonomiske samarbejdsaftaler bør derfor indkredse de sektorer og samfundsgrupper, der kan blive mest berørt af en mulig nedgang i de offentlige indtægter og fastsætte de relevante korrigerende foranstaltninger. Endvidere bør de støtte gennemførelsen af passende skattesystemer, der baseres på en hensigtsmæssig byrdefordeling mellem borgerne i forhold til indkomstniveau.

6.11. AVS-landenes største handelsmæssige udfordring vil bestå i at kunne klare sig over for europæisk konkurrence. Adskillige AVS-lande har udtrykt frygt for, at der vil opstå en ubehagelig situation i nogle sektorer (især i landbruget), der kunne blive truet, fordi de ikke er tilstrækkelig konkurrencedygtige, og fordi de europæiske produkter nyder godt af produktions-, forarbejdnings- og eksportstøtte; desuden giver aftalen (artikel 37, stk. 7) mulighed for at beskytte visse følsomme produkter.

6.12. Af ovennævnte grunde er der risiko for, at ikke blot de mindst udviklede lande, men også en række udviklingslande vil overveje muligheden for ikke at underskrive økonomiske

partnerskabsaftaler, men vælger at tilslutte sig arrangementet med generelle toldpræferencer (GSP). GSP vil give færre muligheder for adgang til det europæiske marked, men vil til gengæld kun kræve en mindre åbning af egne markeder.

6.13. Under alle omstændigheder kan handelsliberaliseringen ikke være et mål i sig selv. De økonomiske partnerskabsaftalers primære mål må være at fremme former for bæredygtig udvikling, der sigter mod bekæmpelse af fattigdom. I dette øjemed bør der udformes passende mekanismer (herunder styrkelse af kapaciteten), som gør det muligt for repræsentanterne for det organiserede civilsamfund — og i særdeleshed for samfunds- og erhvervskredse — at blive passende informeret og hørt under forhandlingerne om de økonomiske partnerskabsaftaler. Endvidere bør der forud for forhandlingerne foretages en vurdering af de økonomiske partnerskabsaftalers mulige konsekvenser i de enkelte AVS-lande og en indkredsning af de erhvervssektorer og samfundsgrupper, der kan blive mest berørt.

6.14. De økonomiske partnerskabsaftaler bør bidrage til at tiltrække udenlandske investeringer, især fra Europa. I den forbindelse vil det være nødvendigt at vedtage nogle enkle, gennemsigtige og ikke-diskriminerende regler samt skabe større og mere integrerede regionale markeder.

6.15. Skal de økonomiske partnerskabsaftaler blive en succes, må der mobiliseres alle mulige ressourcer, som kan bidrage til en afslutning på de væbnede konflikter, visse afrikanske lande er ramt af. Endvidere bør EU være pioner og tage initiativ til en lettelse af gælden (som det har gjort på handelsområdet med »Alt andet end våben«), hvis tilbagebetaling forhindrer enhver mulighed for udvikling i adskillige AVS-lande.

6.16. Hvad angår de øvrige bestemmelser under aftalens afsnit om handelssamarbejde, udtrykker ØSU tilfredshed med, at der i forbindelse med handelspolitikken specifikt henvises til forpligtelsen til at overholde de grundlæggende arbejdsnormer som defineret af ILO, og til beslutningen om at forbedre samarbejdet på dette område, især mht. udveksling af information om arbejdsmarkedsbestemmelser, udarbejdelse og styrkelse af arbejdsmarkedslovgivning, uddannelsesprogrammer og kampagner og anvendelse af nationale arbejdsbestemmelser.

6.17. Derimod beklager ØSU, at afsnittet om søtransport henviser til samarbejde om fremme af rentable og effektive tjenester, men undlader at nævne, at de også bør være sikre og af høj kvalitet. Nogle AVS-lande er hjemsted for bekvemmelighedsflage, og deres registre omfatter ikke bestemmelser, der sikrer overholdelse af internationale normer, ej heller har deres besætninger altid de nødvendige certifikater.

⁽¹⁾ Yannick Jadot: »L'UEMOA et la CEMAX face à l'accord commercial de Cotonou, en UE-ACP: A nouvelle convention, nouvelle coopération? Comment appliquer les accords de Cotonou?« Paris, Gemdev, 2001. Tilsvarende holdninger kan findes i forskellige artikler af Stephan Brune (Institute d'Etudes Politiques de Paris og Deutsches Übersee-Institut, Hamburg) Bruno Losch, OECD's Udviklingscenter eller Infokit Cotonou fra European Centre for Development Policy Management.

7. ØSU's forslag til gennemførelsen af Cotonou-aftalen

7.1. Cotonou-aftalen udgør en passende politisk og juridisk ramme for udvikling af et effektivt partnerskab mellem AVS-landene og EU. Dens bestemmelser er et reelt fremskridt i forhold til Lomé-konventionen, idet der sættes mere på en integreret tilgang til politiske, økonomiske og sociale faktorer med inddragelse af hele befolkningen i signatarlandene. Aftalen får dog først fuld legitimitet, når den bliver gennemført i praksis; når det ses, at princippet om ansvar for egen udvikling er mere en realitet end tom retorik; når det konkret konstateres, at hele det organiserede civilsamfund har mulighed for aktivt at deltage i udarbejdelsen af udviklingsstrategier i deres lande og få adgang til de deraf følgende ressourcer.

7.2. ØSU udtrykker ønske om at bidrage til gennemførelsen af aftalen på det område, hvor det kan tilføre en merværdi, nemlig ved at foreslå konkrete foranstaltninger til sikring af det organiserede civilsamfunds fulde inddragelse i udviklingen af AVS-EU-relationerne. I første omgang må der dog udtrykkes tilfredshed med, at Cotonou-aftalen anerkender ØSU som institution, i og med at det har fået til opgave at arrangere høringssmøder og møder for AVS/EU-repræsentanter for erhvervs- og samfundslivet. Denne anerkendelse har styrket ØSU's rolle i Den Paritetiske Parlamentariske AVS/EU-Forsamling og i AVS-EU- Ambassadørudvalget ⁽¹⁾.

7.3. Ud over denne institutionelle anerkendelse skal ØSU fortsat formidle oplysninger om de muligheder, Cotonou-aftalen giver repræsentanterne for civilsamfundet og advare mod de mangler, der kan opstå under dens gennemførelse i praksis. De regionale seminarer, der hidtil er blevet afholdt, har vist sig at være et meget nyttigt instrument hertil, men skal denne funktion udvikles fuldt ud, må samarbejdet mellem ØSU og de internationale samfunds- og erhvervsorganisationer uddybes.

7.4. Som yderligere kommentar ønsker ØSU at give udtryk for sin bekymring for, at aftalen kan blive unødvendigt kompliceret at gennemføre og blive mindre sammenhængende, eftersom ansvaret for dens gennemførelse er fordelt på forskellige generaldirektorater i Kommissionen. Den politiske dialog hører ind under GD for Eksterne Forbindelser. Men GD for Udvikling, Handel og Kontoret for Humanitær Bistand har ligeledes en betydelig kompetence i henseende til den fremtidige udvikling af aftalen. Det er altafgørende, at spredningen af ansvaret på forskellige generaldirektorater ikke vanskeliggør adgangen til de ressourcer, der forudses i aftalen. Ligeledes sætter ØSU sin lid til, at de nye forvaltningsprocedurer, Kommissionen har vedtaget, bidrager til at fremme en

større og mere effektiv udnyttelse af de ressourcer, der følger af aftalen. Især håber ØSU — således som det er fastsat — at de AVS-lande, som i højere grad overholder de opstillede bestemmelser som helhed, tildeles flere ressourcer.

7.5. For at sikre en effektiv gennemførelse af Cotonou-aftalens bestemmelser foreslår ØSU følgende:

7.5.1. Informationsformidling

- EU og AVS-landene bør sørge for omfattende information om aftalens indhold gennem alle egnede midler (informationsmøder på forskellige niveauer, publikationer, nye teknologier osv.).
- Kommissionen bør styrke sine AVS-lande-delegationers ressourcer, så de kan tilpasse sig til aftalens nye politiske retningslinjer. I særdeleshed bør repræsentanterne for det organiserede civilsamfund kunne etablere direkte kontakter til EU-repræsentanterne og modtage fuld information om deltagelse i udarbejdelsen af udviklingsstrategier og adgang til finansielle ressourcer.
- Kommissionens delegationer og AVS-landene bør samarbejde med erhvervs- og samfundsorganisationerne, så sidstnævnte kan informere deres medlemmer om Cotonou-aftalen.

7.5.2 Styrkelse af kapaciteten

- Der bør udformes en lovgivningsramme, som sætter civilsamfundets organisationer i stand til at udfolde sig, med særlig vægt på adgang til finansiering og lokale ressourcer, og som forhindrer, at disse skubbes til side af organisationer, der er tæt knyttet til en bestemt regering og ikke er repræsentative.
- Civilsamfundets organisationer bør opmuntres og støttes i deres bestræbelser for at styrke deres struktur, oprette netværk, øge deres repræsentativitet og udvikle deres analyseevne.
- Dialogen mellem AVS-landenes organisationer og mellem disse og de tilsvarende europæiske organisationer bør fremmes gennem støtte til oprettelse af netværk, med særlig vægt på den regionale integrationsproces, overholdelse af arbejdstagernes rettigheder, støtte til den private sektor, bevarelse af landbomiljøet og miljøbeskyttelse.
- De mekanismer, der giver det organiserede civilsamfunds repræsentanters adgang til de ressourcer, som følger af den nye aftale, bør forenkles, således at der sikres en effektiv adgang for repræsentanterne for erhvervs- og samfundskredse.

⁽¹⁾ Jf. Cotonou-aftalen, protokol nr. 1 om udgifter til drift af fælles institutioner, art. 4 og afgørelse nr. 1/2001 truffet af AVS-EF-Ambassadørudvalget om fastsættelse af AVS-EF-Ambassadørudvalgets forretningsorden, art. 10 (EFT L 43, 14.02.2001).

- I programplanlægningen for de enkelte lande bør der afsættes ressourcer til direkte finansiering af de ikke-statslige aktører, således som det er fastsat i retningslinjerne for programplanlægningen, så de mest repræsentative organisationer sikres adgang uden forskelsbehandling.
- 7.5.3 Styrkelse af den rådgivende funktion
- Repræsentanterne for det organiserede civilsamfund bør lige fra starten inddrages i processen til gennemførelse af aftalen, herunder i programplanlægningsfasen, så de kan bidrage til udarbejdelse af udviklingsstrategier i hver enkelt af de berørte lande.
- Der bør skabes eller udbygges instrumenter, der gør det muligt at inddrage repræsentanterne for det organiserede civilsamfund i den politiske AVS-EU-dialog og i forhandlingerne om de økonomiske partnerskabsaftaler.
- Der bør vedtages eller udbygges en strategi for aktiv inddragelse, og der bør indføres nationale og regionale strukturer, som fremmer dialogen mellem civilsamfundets organisationer samt mellem disse og de offentlige myndigheder.
- I de praktiske revisioner, der skal foretages årligt, midtvejs og til slut, bør der foretages en særlig vurdering af, i hvilket omfang de ikke-statslige aktører er blevet hørt, og hvordan de har anvendt ressourcerne.
- AVS-EU-opfølgningsudvalget for de økonomiske og sociale grupper udarbejder for sit vedkommende en handlingsplan for evalueringen af Cotonou-aftalens gennemførelse, som fremlægges til vedtagelse for de delegerede, der deltager i AVS-EU's sociale og økonomiske gruppes 23. møde, der afholdes i Bruxelles i andet halvår af 2002.

Bruxelles, den 24. april 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 unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«

(KOM(2001) 257 endelig — 2001/0111 (COD))

(2002/C 149/12)

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 José Isaiás Rodríguez García Caro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april, følgende udtalelse med 89 stemmer for, 1 imod og 12 hverken for eller imod.

1. Indledning

De pågældende direktiver er som følger:

1.1. Den frie bevægelighed for personer betyder, at alle unionsborgere har ret til at indrejse, færdes og i påkommende tilfælde opholde sig frit i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere.

1.2. Retten for alle unionsborgere til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er nedfældet i artikel 18 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

1.3. Denne ret, der gælder for alle medlemsstaternes borgere i henhold til Unionstraktatens artikel 8 A, er en integrerende del af borgernes retssystem og bør udvikles inden for en fælles ramme og reguleres i et enkelt juridisk instrument.

1.4. Retten til indrejse og ophold er for øjeblikket reguleret af to forordninger og ni direktiver, som dækker forskellige personkategorier, lige fra lønmodtagere og selvstændige til studerende, pensionister og ikke-erhvervsaktive personer, og disses familiemedlemmer. Alle disse retsregler fastsætter de særlige betingelser for udøvelse af retten til indrejse og ophold i medlemsstaterne i forskellige situationer.

— 64/221/EØF om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til indrejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

— 68/360/EØF om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer.

— 72/94/EØF om udvidelse af anvendelsesområdet for direktiv 64/221/EØF til at omfatte arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér.

— 73/148/EØF om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser.

— 75/34/EØF om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed.

— 75/35/EØF om udvidelse af anvendelsesområdet for direktiv 64/221/EØF.

— 90/364/EØF om opholdsret.

— 90/365/EØF om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet.

— 93/96/EØF om opholdsret for studerende.

De pågældende EØF-forordninger er som følger:

— 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet,

— 1251/70 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér.

1.5. Allerede i marts 1997 fremsatte gruppen på højt plan om den frie bevægelighed for personer på Kommissionens anmodning 80 anbefalinger, der tog sigte på at fjerne hindringer for unionsborgernes frie bevægelighed. Et af de syv områder, anbefalingerne var delt op i, omhandlede indrejse og ophold i medlemsstaterne.

1.6. I første omgang gjaldt retten til indrejse og ophold kun for personer, som rejste til en anden medlemsstat for at udøve en erhvervsaktivitet. Senere blev den udvidet til at gælde for alle borgere, hvilket — som det anføres i Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om opfølgningen af anbefalingerne fra gruppen på højt plan om den frie bevægelighed for personer⁽¹⁾ — har betydet, at »de berørte personer er blevet kategoriseret på en måde, der ikke længere er i overensstemmelse med de moderne former for mobilitet eller med indførelsen af et unionsborgerskab«.

1.7. De nugældende regler, som primært tager sigte på den situation, hvor en arbejdstager sammen med sin familie tager fast ophold i en anden medlemsstat, er ikke egnede til at tage højde for den form for mobilitet, der er blevet almindelig i de seneste år.

1.8. Ovennævnte meddelelse fra Kommissionen opstillede retningslinjerne for den retlige ramme for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold. De foreslåede principper var som følger:

- »Indførelse så vidt muligt af ét regelsæt for fri bevægelighed i overensstemmelse med artikel 8 A for alle unionsborgere og deres familie«.
- »En ny tilgang til udøvelse af opholdsretten, især ved at begrænse forpligtelsen til at besidde en opholdstilladelse til de situationer, hvor det er begrundet«.
- »Klargørelse af hvilken status, der gælder for de familied medlemmer til en unionsborger, der er statsborger i et tredjeland.«
- »Bedre afgrænsning af mulighederne for at inddrage en unionsborgers opholdsret.«

1.9. Ligeledes var en af konklusionerne i Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelse af direktiverne 90/364, 90/365 og 93/96⁽²⁾, at EU-lovgivningen om fri bevægelighed for personer måtte gøres mere tilgængelig og baseres på begrebet unionsborgerskab, og at der måtte igangsættes overvejelser om grundlæggende ændringer af den eksisterende lovgivning.

1.10. På den baggrund og i lyset af EF-Domstolens retspraksis fremlægger Kommissionen dette direktivforslag og anmoder om en udtalelse fra ØSU herom.

2. Forslagets indhold

2.1. Forslagets retsgrundlag er at finde i følgende artikler i EF-traktaten:

- Artikel 12, der forbyder forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- Artikel 18, der giver enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, og som giver Rådet mulighed for at vedtage bestemmelser om retten til fri bevægelighed og ophold.
- Artikel 40, der fastsætter nødvendigheden af at vedtage foranstaltninger for at sikre arbejdstagernes frie bevægelighed.
- Artikel 44, der garanterer etableringsfriheden.
- Artikel 52, der omhandler liberalisering af tjenesteydelser.

2.2. Direktivforslaget består af 39 artikler, der er inddelt i syv kapitler.

2.2.1. Det første kapitel indeholder de almindelige bestemmelser, som angiver formålet med direktivet, fastsætter definitionerne, angiver hvilke personer, der er omfattet af direktivet, og opstiller princippet om ikke-forskelsbehandling.

2.2.2. Det andet kapitel omhandler retten til at færdes og tage ophold på indtil seks måneder.

2.2.3. Det tredje kapitel omhandler retten til ophold af mere end seks måneders varighed.

2.2.4. Det fjerde kapitel omhandler retten til permanent ophold. Det fastsætter betingelserne for erhvervelse af denne ret og de administrative formaliteter, der skal opfyldes.

2.2.5. Det femte kapitel fastsætter de fælles bestemmelser for opholdsret og permanent opholdsret mht. geografisk anvendelsesområde, tilknyttede rettigheder, ligebehandling, myndighedernes kontrol og de proceduremæssige garantier, borgerne nyder godt af.

2.2.6. Det sjette kapitel omhandler begrænsninger i denne ret, den procedure, der skal følges, garantier for borgerne og varigheden af et indrejseforbud.

2.2.7. Det syvende kapitel omhandler de afsluttende bestemmelser, hvori indgår bortfald af de ni eksisterende direktiver.

2.3. Direktivforslaget træder i stedet for de ni direktiver, der er omtalt i indledningen til denne udtalelse. Der er derfor tale om en virkelig forenkling af EU-lovgivningen om fri bevægelighed og ophold, som ikke blot forenkler den retlige ramme, men også begrænser de administrative formaliteter, unionsborgerne skal opfylde for at kunne udøve disse rettigheder.

⁽¹⁾ KOM(1998) 403 endelig udg.

⁽²⁾ KOM(1999) 127 endelig.

2.4. Ud over at begrænse og sammenfatte den eksisterende lovgivning introducerer forslaget nye elementer og forbedringer, som direkte berører de borgere, der færdes i andre medlemsstater end dem, hvori de er statsborgere. De vigtigste er som følger:

- Begrebet »familiemedlem« udvides til at omfatte slægtninge i opstigende linje, efterkommere over 21 år, uanset om de forsørges eller ej, og ugifte partnere.
- Den periode, i hvilken man kan opholde sig i et andet medlemsland uden nogen formaliteter, forlænges fra tre til seks måneder.
- Kravet om opholdstilladelse er faldet væk. Dette gælder nu kun for familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i nogen medlemsstat.
- For at erhverve opholdsret skal de pågældende personer indgive erklæring om, at de har erhvervsmæssig beskæftigelse, råder over tilstrækkelige midler og er omfattet af en sygeforsikringsordning.
- Der erhverves permanent opholdsret efter fire års uafbrudt ophold.
- De administrative formaliteter og frister for udøvelse af opholdsretten forenkles.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU udtrykker tilfredshed med og bifalder generelt det foreslåede direktiv, med forbehold af nedenstående særlige bemærkninger.

3.2. I henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab er det indre marked et område uden indre grænser, hvor den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital er garanteret i overensstemmelse med traktatens bestemmelser. Den frie bevægelighed for kapital, tjenesteydelser og varer er nu veludbygget i EU, men er ikke blevet ledsaget af ægte fri bevægelighed og opholdsret for borgerne i EU, således som det udtrykkeligt fastsættes i artikel 18 i traktaten og i artikel 45 i det europæiske charter om grundrettigheder. Dette nye initiativ vil give borgerne bred adgang til en rettighed, som for øjeblikket er begrænset af en lang række hindringer.

3.3. Under henvisning til artikel 13 i traktaten, som ganske vist ikke indgår i det foreliggende forslags retsgrundlag, mener ØSU ikke, at retten til fri bevægelighed og ophold må være underkastet nogen form for undtagelse eller forskelsbehandling.

3.4. ØSU noterer sig, at direktivforslaget udgør et frem skridt, idet det generelt anerkender, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit i enhver medlemsstat.

3.5. At forenkle lovgivningen gennem ophævelse af ni forskellige direktiver er noget af en bedrift. De hidtidige, komplicerede og mangfoldige regler og den sparsomme oplysning af borgerne om deres rettigheder gør det vanskeligt for dem at udøve disse rettigheder. Kommissionen bør udbrede kendskabet til direktivet og vil i den forbindelse kunne regne med ØSU's opbakning.

3.6. Denne forenkling af retsakter ledsages af en forenkling af administrative formaliteter, procedurer og frister, der vil være til fordel for borgerne, idet udøvelsen af denne rettighed vil blive mere tilgængelig og mindre bureaukratisk.

3.7. ØSU bifalder Kommissionens beslutning om at udvide anvendelsesområdet for definitionen af »familiemedlem«. En bredere definition af hvem, der tæller som familiemedlemmer, ligger mere på linje med realiteterne og viser større fornærmelse for de omstændigheder, der berører alle unionsborgerne.

3.8. ØSU udtrykker tilfredshed med de forbedringer, direktivforslaget introducerer. Den frie bevægelighed for personer og deres ophold i en anden medlemsstat end oprindelsesstaten kan kun være baseret på unionsborgernes frie vilje. Udøvelsen af denne rettighed må ikke hæmmes af de konsekvenser, dette kan få for de forskellige administrative myndigheder. EU generelt og medlemsstaterne i særdeleshed må træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige, for at den ret til frie bevægelighed og ophold, direktivet giver, kan udøves af borgerne uden nogen form for indskrænkninger.

3.9. Afskaffelsen af medlemsstaternes ret til at fastsætte et minimumsbeløb, som ikke-erhvervsaktive og pensionister skal råde over for at kunne opholde sig på deres område, er en anden forbedring af teksten, der må fremhæves. ØSU støtter de generelle linjer i artikel 7 og 21 i direktivforslaget. Fastsættelse af minimumsressourcer i de enkelte stater ville berøre den frie bevægelighed og skabe områder i EU, som visse borgere ikke kan færdes og opholde sig i, fordi de ikke har tilstrækkelige ressourcer.

3.10. I betragtning af karakteren af det foreliggende forslag og den lovgivningsprocedure, det skal igennem (fælles beslutningstagning og enstemmighed ved dets endelige vedtagelse) vil ØSU i overensstemmelse med artikel 262 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab fastsætte den bedst egnede måde til at følge forslagens gang på.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Artikel 7, stk. 1, litra c)

4.1.1. Betingelserne for udøvelse af ret til ophold i mere end seks måneder udvider denne ret til også at gælde for studerende, der følger en erhvervsuddannelse.

4.1.2. ØSU mener, at det generiske udtryk »studerende« omfatter enhver person, der følger et studium på et uddannelsessted, mens begrænsningen i litra c) til studerende, der følger en erhvervsuddannelse, i praksis udelukker alle øvrige studerende og indfører en betydningsmæssig begrænsning i retten til at færdes og tage ophold, på trods af Gravier-afgørelsens brede fortolkning af udtrykket »erhvervsuddannelse«.

4.1.3. ØSU kan ikke se nogen grund til at skelne mellem forskellige typer studerende og mener derfor, at henvisningen til erhvervsuddannelse bør erstattes af udtrykket »en uddannelse«.

4.2. Artikel 12, stk. 3

4.2.1. Artiklen omhandler bevarelse af opholdsretten for familiemedlemmer i tilfælde af unionsborgerens død eller udrejse af værtslandet. I stk. 3 fastslås det, at en unionsborgers udrejse ikke betyder, at hans eller hendes børn, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, mister deres opholdsret, hvis de er tilmeldt en uddannelsesinstitution.

4.2.2. Stk. 3 dækker ikke det tilfælde, hvor heller ikke moderen, faderen eller værgen er statsborger i en medlemsstat. Man kan således udlede, at børnene kan blive, men moderen, faderen eller værgen skal forlade opholdslandet, når ægtefællen/partneren udrejser. Med andre ord må børnene blive alene i opholdslandet uden nogen forælder eller værge til at tage sig af dem.

4.2.3. Hvis børnene bliver i medlemsstaten for at læse på et uddannelsessted, bør moderen, faderen eller værgen, hvis han/hun ønsker det, efter ØSU's mening kunne blive sammen med dem, til de bliver myndige. Hvad dette særlige tilfælde angår, håber ØSU, at Domstolens afgørelse i Baumbast-sagen kan danne grundlag for denne udtalelse.

4.3. Artikel 13, stk. 2, litra c)

4.3.1. Artiklen omhandler opholdsretten for familiemedlemmer i tilfælde af skilsmisse eller ophævelse af ægteskabet.

4.3.2. Stk. 2, litra c), fastsætter, at disse to omstændigheder ikke betyder, at familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, mister deres opholdsret, »hvis der foreligger en særlig vanskelig situation«.

4.3.3. ØSU finder dette udtryk tvetydigt og uklart, især når det i begrundelsen til forslaget erkendes, at den benyttede formulering er vag og kan anvendes i tilfælde af vold i hjemmet. Ordlyden bør være mere præcis og bl.a. henvise til tilfælde af vold i hjemmet eller lignende, såvel af fysisk som psykisk karakter.

4.4. Artikel 14

4.4.1. Artiklen fastsætter de generelle regler for erhvervelse af permanent opholdsret. Udøvelse af denne ret kræver bopæl i mindst 4 år. Denne ret kan fortabes ved fravær fra værtslandet i fire år i træk.

4.4.2. ØSU erkender, at den foreslåede tekst er et fremskridt i forhold til de bestemmelser, den skal træde i stedet for, men mener, at der på sigt bør gives mulighed for, at man kan udøve denne ret uden at skulle fremlægge beviser for at have opholdt sig i landet i en vis periode.

4.5. Artikel 21, stk. 2

4.5.1. Denne artikel fastslår princippet om, at der inden for de almindelige bestemmelser om opholdsret og permanent opholdsret skal være ligebehandling af unionsborgere og familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og medlemsstatens egne borgere.

4.5.2. Stk. 2 indfører en undtagelse, som vedrører studerende og øvrige ikke-erhvervsaktive borgere, idet de ikke har ret til sociale ydelser eller sygeforsikring, hvilket naturligvis omfatter retten til sundhedsbehandling, før de har erhvervet permanent opholdsret.

4.5.3. ØSU mener, at retten til sundhed er en grundlæggende menneskeret, og at ordlyden af dette afsnit krænker denne ret. De undtagelser, der fastsættes i denne artikel, bør ikke vedrøre retten til sundhedsbehandling, når det er nødvendigt.

4.6. Artikel 25, stk. 2

4.6.1. Artiklen omhandler de generelle principper for begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

4.6.2. Stk. 2 fastsætter, at en tidligere straffedom ikke uden videre kan begrunde afvisning af indrejse eller udsendelse af en unionsborger eller et familiemedlem fra en medlemsstat.

4.6.3. ØSU mener dog, at der er nogle situationer, som er tilstrækkeligt alvorlige til ikke at være omfattet af denne bestemmelse. Indholdet bør nuanceres ud fra proportionalitetsprincippet, når der er tale om personer, som er dømt for forbrydelser med tilknytning til terrorisme, våben-, narkotika- og menneskehandel.

4.7. Artikel 25, stk. 4

4.7.1. Stk. 4 i samme artikel giver værtslandet mulighed for, når det skønner det påkrævet, at anmode oprindelseslandet eller enhver anden medlemsstat om oplysninger om unionsborgers eller familiemedlemmers tidligere straffe, men sådanne forespørgsler må ikke antage en systematisk karakter.

4.7.2. ØSU mener, at medlemsstaterne bør have mulighed for, når de skønner det nødvendigt at anmode om oplysninger om tidligere straffe, som personer, der ønsker indrejse til eller ophold i deres område, måtte have.

4.8. Artikel 28, stk. 1

4.8.1. Artiklen omhandler meddelelse til de pågældende personer om afgørelse om afvisning eller udsendelse. Stk. 1 fastsætter, at afgørelsen skal meddeles den pågældende på en sådan måde, at de er i stand til at forstå beslutningens indhold og virkning.

4.8.2. I strid med artiklens indhold anføres det i begrundelsen for forslaget, at ordlyden ikke betyder, at beslutningen skal oversættes til den pågældende persons sprog, navnlig ikke når der er tale om et mindre kendt sprog.

4.8.3. ØSU mener, at den bedste måde, hvorpå en beslutning, som indskrænker en rettighed, kan forstås, er at modtage den på et sprog, den pågældende kan forstå. ØSU mener derfor, at unionsborgerne bør have ret til at modtage det pågældende dokument på det sprog, der tales i den medlemsstat, som vedtager beslutningen, og på det sprog, der tales i den medlemsstat, unionsborgeren er statsborger i.

4.9. Artikel 28, stk. 2

4.9.1. Stk. 2 giver medlemsstaterne ret til ikke at give de pågældende personer skriftlig meddelelse om den trufne afgørelse, hvis der er tale om begrundelser, der angår statens sikkerhed.

4.9.2. ØSU er af den opfattelse, at den foreslåede foranstaltning vil stille den pågældende person retsløs. Dette afsnit i direktivforslaget bør derfor udgå.

4.10. Artikel 30

4.10.1. Stk. 1 i denne artikel anfører, at medlemsstaterne ikke kan udstede et indrejseforbud for livstid over for de personer, der er omfattet af direktivet. Følgelig giver stk. 2 mulighed for, at de personer, der er blevet udsendt, kan indgive en ny ansøgning om adgang til området.

4.10.2. Jf. bemærkningerne i pkt. 4.6 om artikel 25, stk. 2, mener ØSU ikke, at denne artikel bør gælde for personer, der er dømt for forbrydelser af lige så alvorlig karakter som dem, der angives som eksempel i ovennævnte pkt.

4.11. Artikel 31

4.11.1. Denne artikel opstiller de betingelser, værtslandet skal opfylde for at kunne træffe en udsendelsesafgørelse som en straf eller som anden foranstaltning.

4.11.2. Ligesom i det foregående punkt mener ØSU ikke, at den garanti, der gives i forslaget, bør omfatte personer, der er dømt for så alvorlige forbrydelser.

Bruxelles, den 24. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Skovbrugssektoren og udvidelsen af EU«

(2002/C 149/13)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 1. marts 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Seppo Kallio til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 24. april 2002, følgende udtalelse med 98 stemmer for, 3 imod og 8 hverken for eller imod.

1. Formålet med udtalelsen

1.1. Udtalelsen behandler skovbrugets og den skovbaserede industris, dvs. skovbrugssektorens, betydning i EU's ansøgerlande⁽¹⁾ og de ændringer, som udvidelsen indebærer for EU's skovbrugssektor. Der bliver i redegørelsen især lagt vægt på skovbrugets og skovbrugssektorens betydning som kilde til økonomisk velfærd og arbejdspladser. Der tages også hensyn til skovenes miljømæssige betydning. EU's udgangspunkt er, at skovbruget skal være bæredygtigt, både i økonomisk, miljømæssig og social henseende. Det andet udgangspunkt er, at EU's nærhedsprincip skal anvendes i forbindelse med alle skovanliggender.

1.2. Udtalelsen fokuserer på de 10 ansøgerlande. Tyrkiet, Cypern og Malta nævnes særskilt, når de indgår i undersøgelsen. Ansøgerlandene har i udarbejdelsesfasen bidraget aktivt til udtalelsens indhold.

2. Skovbrug og skovbaseret industri i ansøgerlandene**2.1. Skovressourcer og træproduktion**

2.1.1. Der er i alt 34 mio. hektar skov i ansøgerlandene. Udvidelsen vil således øge arealet af skove og træbevoksede områder i EU med en fjerdedel, fra 136 mio. hektar til 170 mio. hektar. Erhvervsskovenes areal vil vokse med ca. 30 mio. hektar fra de nuværende 95 mio. hektar, dvs. med 31 %. Maltas og Cyperns skovareal er begrænset. I Tyrkiet er der relativt store skovarealer og træbevoksede områder, knap 21 mio. hektar. Heraf er dog under halvdelen egentlig skov.

2.1.2. Ansøgerlandene adskiller sig på mange måder fra hinanden, når det gælder skovene, om end man kan opdele landene i forskellige grupper ud fra de ligheder, der immervæk er. I de relativt set mest skovbevoksede lande⁽²⁾ udgør omkring halvdelen af arealet skov, mens der i det mindst skovbevoksede land, Ungarn, er tale om blot en femtedel og i de øvrige lande om ca. 30 %. Kvantitativt er der mest skov i Polen med knap 9 mio. hektar. Det mindste skovareal har Slovenien med ca. 1 mio. hektar. Alt i alt udgør ca. 32 % af det samlede areal i ansøgerlandene skov, mens ca. 36 % af EU's nuværende areal udgør skov.

2.1.3. I de fleste ansøgerlande er skovarealet vokset kraftigt som følge af skovrejsning og skovspredning på landbrugsjord i løbet af de sidste 15 år (især i Baltikum og Polen), hvilket indebærer, at en forholdsvis stor del af skovene er unge. Skovarealet vil fortsætte med at vokse betydeligt i en del af ansøgerlandene (især i Polen, Ungarn og Rumænien), såfremt skovrejsningsplanerne lykkes (jf. punkt 5.3). Den relativt store andel af unge og mellemaldrende skove, der kræver pleje, er ikke blot en stor udfordring, men rummer også muligheder for skovbruget i ansøgerlandene.

2.1.4. Skovene i ansøgerlandene er relativt tætte, og skovressourcerne vokser fortsat, da hugstmængden er betydelig mindre end væksten. Skovenes anvendelsesgrad i forbindelse med træproduktion er i ansøgerlandene gennemsnitligt en smule lavere end i det nuværende EU-område, hvor hugstmængden udgør 60-70 % af den årlige skovvækst. Ganske vist er der også på dette område temmelig store indbyrdes forskelle mellem både EU's nuværende medlemsstater og ansøgerlandene. Skovene udgør i al fald i såvel ansøgerlandene som i de nuværende EU-lande en stadig større kulstofreserve.

⁽¹⁾ Letland, Litauen, Estland, Polen, Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet, Slovenien, Bulgarien, Rumænien, Cypern, Malta og Tyrkiet.

⁽²⁾ Slovenien, Slovakiet, Estland og Letland.

2.1.5. De største skovressourcer i ansøgerlandene finder man i Polen og Rumænien. Optagelsen af i alt 10 ansøgerlande i EU vil samlet øge EU's skovressourcer til ca. 20 mia. m³, dvs. med ca. 47 %. Stigningen i træressourcerne er relativt set større end arealførøgelsen. Udvidelsen vil derfor indebære en forøgelse af EU-skovens gennemsnitlige stående vedmasse pr. ha⁽¹⁾, men naturligvis er der også her indbyrdes forskelle mellem ansøgerlandene og mellem EU's nuværende medlemsstater.

2.1.6. I Polen, Tjekkiet og de baltiske stater består hovedparten af træbestanden af nåletræer. I de andre lande udgør løvtræerne over halvdelen. Ungarn er det land, der er mest domineret af løvtræer.

2.1.7. Skovene er en af de vigtigste fornybare naturressourcer. Det vigtigste økonomiske produkt er råtræ, hvis fældning og forædling skaber arbejdspladser. Den største eksportør af råtræ blandt ansøgerlandene er Polen, hvorefter følger Tjekkiet, Rumænien og Tyrkiet. I Slovenien, der også har det mindste skovareal, skoves der mindst pr. år. Prisniveauet for råtræ er indtil videre lavere i ansøgerlandene end i EU's nuværende medlemsstater. I visse ansøgerlande er skovforvaltningen også klart udviklet med henblik på andre produkter end træ.

2.1.8. Der er stor forskel på hugstmængden i de enkelte ansøgerlande fra år til år. I nogle af de centraleuropæiske ansøgerlande kan hovedparten af skovrydningen visse år være affødt af skader på skovene. Skovens aldersstruktur og hugstoverskud muliggør øget træproduktion, især af papirtræ opnået ved udtynding.

2.1.9. Råtræ er et nettoeksportprodukt i mange ansøgerlande, hvilket ikke er tilfældet i EU's nuværende medlemsstater. I alle ansøgerlande har eksportandelen udgjort mindst en femte- eller sjattedel af hugstmængden, og en del af landene har eksporteret næsten halvdelen af det producerede råtræ. De største eksportlande hvad angår råtræ er Estland, Letland og Tjekkiet, der hver især eksporterer ca. 3 mio. m³ råtræ i 1997. Eksporten af råtræ fra ansøgerlandene, der i alt udgjorde 12-13 mio. m³ i 1997, har været ca. fire gange så stor som importen. Fordi en stor del af det eksporterede råtræ fra ansøgerlandene går til det nuværende EU, vil udvidelsen i hvert fald på kort sigt gøre EU mere selvforsynende med råtræ, om end ikke helt selvforsynende.

(1) Træressourcerne pr. hektar er størst i de centraleuropæiske ansøgerlande og allerstørst i Tjekkiet og Slovakiet samt i Slovenien, hvor de udgør over 260 m³ pr. hektar. De mindste skovressourcer pr. hektar finder man i Estland og Bulgarien med ca. 140 m³ pr. hektar. Skovens tæthed varierer således betydeligt fra land til land.

2.2. Skovindustrien

2.2.1. Skovindustrien i ansøgerlandene består overvejende af trævareindustri. Forbruget af trævarer pr. person er ikke desto mindre beskedent i ansøgerlandene. Forbruget af opskåret træ pr. indbygger er i gennemsnit 0,1 m³ pr. person pr. år, dvs. under halvdelen af EU's nuværende forbrugsniveau. Produktionen af opskåret træ er især i de baltiske og centraleuropæiske ansøgerlande vokset betydeligt i 1990'erne. Sammenlagt udgjorde ansøgerlandenes produktion af opskåret træ hele 17 mio. m³ i 1997, hvoraf næsten halvdelen, hovedsagelig nåletræ, gik til eksport. Savværksindustrien er ligeledes en betydelig eksportindustri i mange ansøgerlande⁽²⁾. Også produktion og forbrug af træplader er i forhold til indbyggerantallet indtil videre begrænset, med en samlet produktion på ca. 7 mio. m³ i 1997. Ganske vist har væksten i produktion og eksport af træplader været mærkbar i 1990'erne. Den største produktion finder man i Polen og Tyrkiet. Hvad angår krydsfinér, er også Tjekkiet, Letland og Slovakiet vigtige producenter.

2.2.2. Produktionen af cellulose og papir er temmelig begrænset i ansøgerlandene, som er nettoimportører af papir. Det gennemsnitlige papirforbrug i ansøgerlandene er ca. 60 kg pr. person pr. år, hvilket kun er en tredjedel af forbruget blandt det nuværende EU's indbyggere.

2.2.3. Især inden for trævare- og møbelindustrien er virksomhederne små, og derfor er disse sektorer kendetegnet ved stor spredning af virksomhederne. Der er i ansøgerlandene i alt ca. 16 000 virksomheder i trævare- og møbelsektoren, mens der kun er lidt under 200 træmasse- og papirfabrikker. I alt er der i ansøgerlandene over 30 000 virksomheder inden for skovindustrien, trykkeri- og forlagssektoren samt møbelindustrien.

2.2.4. De største problemer i ansøgerlandenes skovindustri er behovet for at hæve det teknologiske og videnskabsniveau og virksomhedsstrukturens fragmentering. Det er nødvendigt at forbedre miljøbeskyttelsen og produktionsteknologien. Relativt små produktionsanlæg gør sektoren mindre konkurrencedygtig. Omkostningsniveauet, der generelt er lavere end i det nuværende EU, indebærer dog indtil videre en konkurrencefordel. Vækst inden for ansøgerlandenes skovindustri muliggøres også af potentialet i den hjemlige efterspørgsel og af mængden af råvarer. I ansøgerlandene forsøger man at reducere eksporten af råtræ og bl.a. øge produktionen og eksporten af opskåret træ for at sikre, at forædlingsværdien og arbejdspladserne bliver i hjemlandet. Dette forudsætter, at der også kan skaffes kapital, herunder udenlandsk kapital til investeringerne.

(2) Især i Baltikum, Polen, Tjekkiet og Rumænien.

3. Miljøet

3.1. De centrale vejledende principper for anvendelse af skovene i EU er bæredygtighed og alsidighed. Skovene spiller en vigtig rolle i forbindelse med værn og beskyttelse. De forskellige værn- og beskyttelsesskoves andel af skovarealet i ansøgerlandene varierer mellem 2 og 21 %. Helt fredede skoves andel af skovarealet ligger i de fleste ansøgerlande på under 1 %, hvilket også gælder i de fleste af EU's nuværende medlemsstater. På grund af manglende baggrundsinformation og forskellige definitioner kan de fredede områders andel af skovarealet dog ikke fastslås helt nøjagtigt i denne udtalelse. Medlemskab af EU forudsætter, at ansøgerlandene etablerer de Natura-netværk af fredede områder, som EU-lovgivningen stiller krav om. Kortlægning med henblik på etablering af disse netværk er i større eller mindre grad i gang i ansøgerlandene. Det har under udarbejdelsen af denne udtalelse ikke været muligt at vurdere denne proces' eventuelle indvirkning på fredning af skovene i ansøgerlandene.

3.2. Et af de alvorligste miljøproblemer for ansøgerlandenes skove er luftforureningen og jordbundens forurening. Mange af skovene, især i Centraleuropa, er ramt af bladtab på grund af forurening. Disse skove er også mere modtagelige for andre skader. I visse lande menes skovens kunstige artssammensætning at have svækket skovens evne til at modstå skader. Skovbrande plager især de sydlige ansøgerlande.

3.3. Revitalisering af forureningsramte skove og bl.a. genetablering af en så naturlig skovbestand som muligt er vigtige mål i mange ansøgerlande. Når skovene bedre kan modstå skader, kan man også udvide de systematiske rydninger, der giver træ af højere kvalitet, hvilket fremmer skovbrugets økonomiske målsætninger om øget skovproduktion.

3.4. Skovene i ansøgerlandene anses i visse henseender for at have en stor artsrigdom. Næsten alle skove er på et eller andet tidspunkt blevet påvirket af menneskelig virksomhed.

3.5. Hensyntagen til miljø og alsidighed i skovbruget sker ikke uden problemer i ansøgerlandene. Et stort problem er manglen på ressourcer, men på visse områder er der også behov for bedre knowhow. Også holdninger udgør i visse tilfælde en blokerende faktor. Ansøgerlandene må ikke desto mindre være klar over, at en effektiv miljøpolitik er med til at bevare skovene.

4. Økonomisk og social betydning

4.1. Skovens rolle i nationalregnskabet og i samfundet

4.1.1. I de baltiske lande og Slovakiet er skovbrugets andel af bruttonationalproduktet godt og vel 1 %, mens andelen i de øvrige ansøgerlande er under 1 %. Skovindustriens andel er større, end der ikke foreligger præcise tal. Alt i alt har skovbruget og den tilknyttede skovindustri stor betydning i mange ansøgerlandes nationalregnskab, især hvad angår landdistrikterne. Dette hænger sammen med beskæftigelsen i skovbruget og den skovbaserede industri, arbejds- og eksportindtægter samt skovens anvendelse til rekreative formål. Stor betydning har også det private skovbrug, der er ved at genopstå. Det behandles i punkt 4.2

4.1.2. Der er ikke adgang til nøjagtige data om antallet af beskæftigede inden for skovbruget, men der er tale om en betydelig arbejdsgiver, navnlig i landdistrikterne. Det anslås, at skovbruget, skovindustrien og de dermed forbundne sektorer, dvs. de skovbaserede erhverv (*forest based industry*), beskæftiger 1 mio. mennesker i ansøgerlandene. I det nuværende EU anslås det, at sektoren beskæftiger over 4 mio. Blandt ansøgerlandene er det i de baltiske lande, de skovbaserede erhverv relativt set er den største arbejdsgiver. I absolutte tal beskæftiger de skovbaserede erhverv flest mennesker i Polen.

4.1.3. Skovens landskabsmæssige værdi og anvendelse til rekreative formål er vigtig for den sociale bæredygtighed. I alle ansøgerlande findes der skovområder, der er beregnet til rekreative og landskabsmæssige formål, og skovens anvendelse til rekreative formål betragtes som vigtig. Ansøgerlandene er beliggende nær det nuværende EU's befolkningstætte lande. Udvidelsen kan derfor forbedre mulighederne for skovens anvendelse til rekreative formål i EU. Det vil samtidig gøre det muligt for ansøgerlandene at udvikle tjenester og turisterhvervet i tilknytning til en rekreativ anvendelse af skovene.

4.1.4. »Allemandsretten«, eller i hvert fald en almen ret, til at færdes i skovene gælder i ansøgerlandene og er, ud fra en samfundsmæssig synsvinkel, en vigtig måde at udnytte skovene på. Som følge af den voksende privatisering af skovene er de rettigheder og forpligtelser, som »Allemandsretten« indebærer for private ejere og samfundet, blevet emne for debat i ansøgerlandene. Det er helt afgørende, at anvendelsen af skovene til rekreative formål ikke krænker ejernes rettigheder eller skader deres muligheder for at udnytte skovene økonomisk. Samtidig er det vigtigt at sørge for, at skovens anvendelse til rekreative formål er forenelig med deres miljømæssige bæredygtighed.

4.2. Forandringer i ejerskabet af skovene

4.2.1. Den største forandring i ansøgerlandenes skovbrugsstruktur fra og med 1990'erne er privatiseringen af jord, dvs. jordreformerne. Jordreformer har genoplivet det private skovbrug, som i de fleste ansøgerlande forsvandt efter anden verdenskrig. Undtagelser var Slovenien og Polen, hvor skovene kun delvis blev kollektiviseret. Som følge af jordreformerne mindskes andelen af offentlige skove naturligvis. Desuden er den offentlige skovforvaltnings opgaver og aktivitetsområde blevet udvidet. Forandringerne skaber mange udfordringer til trods for, at den skovbrugsmæssige knowhow og skovbrugsvidenskabelige forskning i ansøgerlandene på mange måder er på højt niveau og har lange traditioner. Jordreformerne sker i form af tilbageføring, hvilket betyder, at ejerskabet overdrages til de oprindelige ejere fra før anden verdenskrig. Desuden kommer der nye private skovejere til, idet privatiserede områder også kan købes af andre enkeltpersoner eller sammenslutninger, såfremt de tidligere ejere ikke ønsker dem eller ikke kan opspores (her taler man også om privatisering).

4.2.2. I mange ansøgerlande ejer staten også efter jordreformerne en meget væsentlig del af skovene. Det private ejerskab, der er under opbygning, skaber en mere varieret ejendomsstruktur. Ud over staten er der i visse ansøgerlande andre offentlige skovejere, f.eks. kommunerne. Samtidig ejer organisationer og sammenslutninger — såsom kirken — skov. Ejendomsstrukturen varierer betydeligt mellem de forskellige ansøgerlande.

4.2.3. Jordreformer er fortsat ved at blive gennemført i de fleste ansøgerlande, så mønstret for privat ejerskab af skovene vil ændre sig yderligere fra situationen omkring år 2000. Ved udgangen af 2000 var mellem 5-70 % af skovene i ansøgerlandene blevet privatiseret med færrest (5 %) i Rumænien og flest (70 %) i Slovenien. Når privatiseringsprocessen er afsluttet, vil 30-40 % af alle skove i ansøgerlandene være privatiseret, og 60-70 % vil være i offentlig eje. Naturligvis er og vil der være store forskelle mellem de forskellige ansøgerlande for så vidt angår ejendomsstrukturen. Som følge af udvidelsen vil ejendomsstrukturen i EU's skove i en vis grad forskydes i retning af offentligt ejerskab, da ca. 65 % af skovene i de nuværende 15 EU-medlemsstater er privatejede, og kun omkring 35 % er i offentlig eje.

4.2.4. Man har vurderet, at ansøgerlandene vil få 3-4 mio. nye skovparceller. De nye skovparceller er i gennemsnit kun på 2-3 hektar. I en del af ansøgerlandene har skovparcellerne sågar en gennemsnitlig størrelse på under 1 hektar. Bevarelse af skovbrugets rentabilitet og bæredygtighed i privatejede skove, der består af små parceller, er en vigtig udfordring i

ansøgerlandene. Alt i alt vil udvidelsen øge antallet af private skovparceller i EU med over 40 %, fra 7 mio. til 10-11 mio. Samtidig stiger antallet af private skovejere fra 12 mio. i det nuværende EU til ca. 16 mio., så 3-4 % af befolkningen vil være private skovejere efter udvidelsen.

4.2.5. Privatisering af skovene udgør også en betydelig udfordring for ansøgerlandenes skovforvaltning: Det er f.eks. nødvendigt at stifte lovgivning for det genopståede private skovbrug og etablere institutioner og strukturer til at gennemføre og håndhæve lovgivningen. Dét arbejdes der på i øjeblikket. Der kan være foregået illegal skovhugst eller direkte tyveri af træ i skovområder med uklare ejendomsforhold. Det er derfor vigtigt, at nationale og lokale myndigheder, private ejere og/eller organisationer samt miljø- og naturbeskyttelsesorganisationer samarbejder, så man opnår en effektiv og ansvarlig skovforvaltning.

4.2.6. Af historiske årsager mangler mange af de nye private skovejere erfaring og knowhow om de praktiske aspekter af skovbrug og handel med tømmer. Ingen ansøgerlande har haft institutioner, der uden en vis støtte kunne stå for undervisning og forskning på dette område. Rådgivning og uddannelse af flere millioner nye private skovejere inden for økonomiske, miljømæssige og sociale skovbrugsspørgsmål samt motivering til bæredygtig skovforvaltning og skovanvendelse er imidlertid et vigtigt mål, der er afgørende for at styrke skovbrugets økonomiske og miljømæssige bæredygtighed. Derfor er rådgivnings- og uddannelsesordninger for øjeblikket under udarbejdelse.

4.2.7. Eftersom de nye private skovparceller er små, understreges vigtigheden af samarbejde mellem private skovejere og etablering af skovejersammenslutninger som et middel til at udvikle det private skovbrug. Via frivillige sammenslutninger kan man effektivt formidle information til nye private skovejere, fremme skovbrugets rentabilitet og skovejernes handlekraft samt motivere skovejere til at drive et bæredygtigt skovbrug. Problemet er imidlertid, at der mangler knowhow, og at ressourcerne er knappe. Endvidere stiller private skovejere sig skeptiske til fælles projekter i lyset af tidligere erfaringer. Uddannelse af private skovejere og etablering af samarbejde bliver imidlertid stadig mere vigtigt, efterhånden som privatiseringsprocessen skrider fremad. Her behøver ansøgerlandene ikke kun økonomiske ressourcer, men også international knowhow for at få nogle modeller og erfaringer om effektiv tilrettelæggelse af rådgivning af skovejere og samarbejde mellem dem. Det er en anden årsag til, at samarbejde, som nævnt i punkt 4.2.5, er så vigtigt.

4.2.8. Træmarkedet i ansøgerlandene ændrer sig også som følge af privatiseringen. De nye private skovejeres erfaringer med træhandel er begrænsede. Desuden er adgangen til information om markedet begrænset. Som for hele det private skovbrugs infrastruktur gælder det også for lovgivningen vedrørende træhandel, håndhævelsen af denne lovgivning og tilvejebringelsen af markedsinformation og rådgivning til skovejere om træhandel, at der foregår et udviklingsarbejde i ansøgerlandene.

4.2.9. De statsejede skove vil også fremover være af stor økonomisk, miljømæssig og social betydning i ansøgerlandene. Jordreformerne ændrer imidlertid også det offentlige ejerskab af skov. I visse ansøgerlande er ca. halvdelen af skovene nu ikke længere under statens kontrol. Samtidig har de ansvarlige skovmyndigheder fået nye opgaver og nye krav at opfylde. Overtagelsen af nye arbejdsmetoder og opgaver har ikke i alle tilfælde været helt uproblematisk. Alt i alt skaber forandringerne som følge af jordreformerne såvel som de almene ændringer i samfundet et behov for uddannelse og udvikling af de ansvarlige skovmyndigheder.

5. Skovlovgivning, skovpolitiske programmer og EU-støtteforanstaltninger til udvikling af skovbruget

5.1. Ansøgerlandene skal opfylde de samme internationale forpligtelser og deltage i de samme processer vedrørende skove og miljø som EU. Der er brug for nationale skovbrugsprogrammer i ansøgerlandene i tilknytning til EU's økonomiske støtte til skovbruget.

5.2. I løbet af 1990'erne reformerede ansøgerlandene deres skovlovgivning. Skov- og miljøprogrammer blev udviklet, og udviklingsarbejdet er stadig i gang. En praktisk gennemførelse af lovgivningens foranstaltninger og en effektiv overvågning halter imidlertid noget efter.

5.3. Omfattende skovrejsning, dvs. forøgelse af skovarealet, er især et mål i udviklingsprogrammerne for skovbruget i Polen og Ungarn, men f.eks. også i Slovakiet og Rumænien. I hvert fald i en del af ansøgerlandene hører skovrejsning på landbrugsjord eller anden jord nu ind under støtteberettigede skovbrugsforanstaltninger (jf. punkt 5.7).

5.4. I løbet af 1990'erne var de overordnede investeringer i skovbruget i ansøgerlandene begrænset på grund af landenes vanskelige økonomiske situation. Mange andre økonomiske sektorer er blevet prioriteret højere, når de knappe ressourcer skulle fordeles. F.eks. har den offentlige støtte til udvikling af privat skovbrug været minimal, eller også er støtteordninger

først nu ved at blive udviklet (jf. punkt 5.5). De beskudte investeringer i skovbruget indebærer dog ikke, at skovbruget eller skovindustrien principielt ikke betragtes som værende vigtige for samfundet.

5.5. EU har forskellige støtteprogrammer til at udvikle ansøgerlandenes skovbrug inden det egentlige medlemskab. Via det såkaldte SAPARD-program ydes der støtte til foranstaltninger i henhold til forordningen om landdistriktsudvikling under Agenda 2000. Ligesom de nuværende medlemsstater er ansøgerlandene forpligtet til at samfinansiere projekter under SAPARD-programmet. I adskillige ansøgerlande er der da også udviklet støtteprogrammer, der muliggør adgang til EU-støtte. Landene kan også tage del i f.eks. EU's FTU-projekter og COST-programmet. Også EU's PHARE- og LIFE-programmer er blevet anvendt til at udvikle skovbruget i ansøgerlandene.

5.6. I alt 5 % eller 168 mio. euro af den EU-støtte, som ansøgerlandene vil modtage under SAPARD-programmet i 2000-2006, er øremærket til skovbrugsforanstaltninger. Beløbet svarer til et par procent af den EUGFL-støtte, der blev afsat til skovbruget i de nuværende 15 EU-lande i perioden 1994-1999. EU's nuværende medlemsstater anvendte ca. 1 % af de samlede udbetalte midler fra EUGFL-støtten til skovbrug. Hovedparten af dette beløb er dog ikke udviklingsstøtte i stil med støtten fra SAPARD-programmet.

5.7. Ansøgerlandene har dog meget forskellige planer for deres anvendelse af SAPARD-støtten til skovbruget. Visse lande har ikke øremærket nogen SAPARD-støtte til skovbruget. De sydligste ansøgerlande modtager på basis af landenes egne programforslag den største del af skovbrugsstøtten under SAPARD-programmet. De fleste ansøgerlande planlægger at støtte forskellige former for skovrejsning, men støtte vil også blive givet til undervisning af skovejere, styrkelse af skovejersammenslutninger, etablering af skovveje, etablering af planteskoler osv. Det er muligt, at der ydes indirekte støtte til skovbrugsrelaterede initiativer under andre rubrikker. Derved bliver skovbrugets andel af EU's SAPARD-støtte over 5 %. I praksis forudsætter tildeling af støtte til ansøgerlandene, at der etableres passende administrative systemer, og problemer på dette område har hidtil hæmmet anvendelsen af støtten. Det vil ikke være muligt endeligt at vurdere brugen af støtten, før programperioden er afsluttet. Reglerne for EU-støtte til skovbrug og de tilgængelige ressourcer vil måske også blive ændret.

6. Sammenfatning, konklusioner og henstillinger

6.1. Sammenfatning og konklusioner: Udvidelsens virkninger

6.1.1. Væsentlig forøgelse af skovarealet og antallet af private skovejere

.Udvidelsen vil forøge EU's indbyggertal med ca. 28 % og EU's areal med 33 %. Der vil samtidig ske en forøgelse af skovarealet med 55 mio. hektar eller 25 % ⁽¹⁾. Det anslås, at EU vil få 3-4 mio. private skovejere ud over til de nuværende 12 mio., så 3-4 % af EU's borgere efter udvidelsen vil være private skovejere. Alt i alt vil andelen af offentligt ejede skove være større i et udvidet EU og andelen af privatejede skove tilsvarende en smule lavere.

6.1.2. Skovbruget og skovindustrien — en vigtig beskæftigelsesfaktor

De skovbaserede erhverv, dvs. skovindustrien og dermed forbundne sektorer, udgør en vigtig kilde til beskæftigelse i ansøgerlandene og anslås at repræsentere 1 mio. arbejdspladser. Den samlede beskæftigelse i de skovbaserede erhverv i EU vil ligge på omkring 5 mio. efter udvidelsen, dvs. ca. en fjerdedel mere end i dag.

6.1.3. Selvforsyningen med skovbrugsprodukter styrkes og konkurrencen skærpes på kort sigt

Den samlede hugstmængde for råtræ i ansøgerlandene ligger på knap en tredjedel af den samlede hugstmængde i de nuværende medlemsstater. Produktionen af opskåret træ i ansøgerlandene udgør ca. en fjerdedel af produktionen i det nuværende EU. Produktionen og forbruget af papir og karton i ansøgerlandene er begrænset. Som følge af udvidelsen bliver EU selvforsynende med opskåret træ og mere selvforsynende, hvad angår råtræ, da ansøgerlandene er betydelige eksportører af opskåret træ og råtræ til det nuværende EU. EU vil også efter udvidelsen være nettoeksportør af papir. På kort sigt vil konkurrencen sandsynligvis blive skærpet en smule på markedet for opskåret træ og andre trævarer, men der forventes ingen betydelige forandringer på markedet for papirmasse og papir. Ansøgerlandene er et tiltrækkende potentielt mål for

investeringer fra EU-baserede skovindustrivirksomheder. Medmindre der sker en hastig stigning i det interne træforbrug i EU, eller der opstår nye eksterne markeder, vil man, hvad angår produktionskapaciteten for treprodukter, måske se et skift væk fra de nuværende medlemsstater til ansøgerlandene. På den anden side dæmpes investeringer i ansøgerlandene af mange faktorer, herunder usikkerheden om, hvor hurtigt økonomien, og dermed forbruget af skovbaserede produkter, vil udvikle sig.

6.1.4. Øget forbrug af skovbaserede produkter på lang sigt

På lang sigt vil der sandsynligvis ske en kraftig stigning i forbruget af trævarer, papir og karton i ansøgerlandene. En fordobling af forbruget af opskåret træ i ansøgerlandene vil indebære et behov for yderligere 10-11 mio. m³ opskåret træ svarende til en stigning på 13-14 % af EU's og ansøgerlandenes nuværende sammenlagte forbrug. Papirforbruget i ansøgerlandene kan endog blive tredoblet i forhold til det nuværende niveau. Det vil føre til en stigning i papirforbruget i det udvidede EU på over 15 % i forhold til nu. Selv om brugen af elektroniske medier kan dæmpe papirforbruget i fremtiden for visse papirtypers vedkommende, er der et vækstpotentiale for visse kategorier, f.eks. papir og karton til emballage.

6.1.5. Privatisering — en vigtig drivkraft for forandring i skovbruget

Jordreformer er en vigtig faktor i ansøgerlandenes skovbrug, både i dag og i de nærmeste år. De ansvarlige skovmyndigheders arbejdsområde ændres, og de vil stå over for store udfordringer, når det gælder udvikling og uddannelse. Tilrettelæggelse af uddannelse og rådgivning for millioner af nye private skovejere samt udvidelse af samarbejdet er centrale udviklingsforanstaltninger, der kan anvendes til at øge det private skovbrugs lønsomhed og sikre skovbrugets økonomiske og miljømæssige bæredygtighed. Det er vigtigt at udvikle træmarkedet, hvis det skal fungere effektivt og fleksibelt, og hvis det skal lykkes at overvinde nogle af de hidtidige problemer. At træmarkedet fungerer effektivt, er også vigtigt for forarbejdningsindustrien. Skovbrugsforskningen bør intensiveres i ansøgerlandene. Det vigtigste er dog at få skabt en pålidelig lovgivning som grundlag for den nye ejendomsstruktur i skovene og gennemføre den på en effektiv måde. Dette er afgørende for udviklingen af et privat skovejerskab, der går fra generation til generation og fremmer bæredygtighed og ansvarlighed.

⁽¹⁾ Hvis man ud over undersøgelsens 10 ansøgerlande også medregner Tyrkiet, Malta og Cypern, vil EU's indbyggertal stige med 45 %, EU's areal med 58 % og det skovbevoksede areal med 55 mio. hektar eller 41 %.

6.1.6. Miljømæssige udfordringer og det samfundsmæssige ansvar

Skovene i ansøgerlandene er bl.a. plaget af luft- og jordforurening. Der bliver gjort bestræbelser på at afhjælpe denne situation ved hjælp af skovforvaltningsteknikker. De miljømæssige udfordringer, som de skovbaserede industrier står over for, omfatter indførelse af processer og teknologier med lavere emissionsniveau og tilrettelæggelse af affaldsbehandling og genanvendelse. De nye private skovejere behøver information om bæredygtig forvaltning og anvendelse af skovene, inklusive miljøspørgsmål. Samtidig bør skovbrugets og de skovbaserede industriers rolle som kilde til arbejdspladser og indkomst styrkes.

6.2. Henstillinger

6.2.1. Subsidiaritetsprincippet som rettesnor for EU-foranstaltninger på skovbrugsområdet

Også efter udvidelsen bør subsidiaritetsprincippet anvendes inden for EU's skovbrug, da skovene varierer med hensyn til økonomisk, miljømæssig og social betydning og biologisk grundlag, såvel i de nuværende medlemsstater som i ansøgerlandene. EU's skovbrugsforanstaltninger er baseret på EF-traktaten, anden lovgivning og EU's skovbrugsstrategi. EU har også indgået adskillige internationale aftaler om skovbrug. Det er vigtigt, at også ansøgerlandene følger disse principper og aftaler.

6.2.2. Bæredygtighed og mangesidig anvendelse som princip for udnyttelse af skovene

Eftersom skovbruget og den skovbaserede industri i både EU og ansøgerlandene er en vigtig kilde til beskæftigelse og økonomisk velstand, vil kommerciel udnyttelse af skovene også være vigtig efter udvidelsen. Samtidig er skovenes miljømæssige og samfundsmæssige betydning vigtig. Følgelig må den økonomiske, miljømæssige og sociale bæredygtighed samt skovenes anvendelse til mange forskellige formål også efter udvidelsen være centrale ledende principper for skovbruget i EU.

6.2.3. Det private skovbrugs udvikling og de retlige rammer

Ansøgerlandenes træressourcer vokser, og hugstmængden i forhold til væksten er lavere end i det nuværende EU. Udvidelsen åbner gode muligheder for at udnytte skovene til kommercielle, miljømæssige og sociale formål.

Privat ejerskab har generelt vist sig at have en gunstig effekt på skovbrugets bæredygtighed. Det er således positivt, at man igen har privatejede skove i ansøgerlandene. Privatejede skove giver mange privatpersoner i ansøgerlandene en ny indkomstkilde og gør det muligt at skaffe træ til eget behov og til brænde samt skaber nye arbejdspladser til en del mennesker, frem for alt i ansøgerlandenes landdistrikter.

Skal mulighederne udnyttes, er ansøgerlandene nødt til hurtigt, og på et sagligt grundlag, at udvikle de nødvendige retlige og institutionelle rammer for en gunstig udvikling af det private skovbrug. Dette kræver, at der skabes klarhed om ejerforholdene, og at privatiseringen hurtigst muligt føres til ende.

6.2.4. Private skovejere: Uddannelse og samarbejde

Uddannelse, rådgivning og frivilligt samarbejde bør fremmes, eftersom de spiller en afgørende rolle for udviklingen af det private skovbrug i ansøgerlandene. Der er mulighed for at opnå støtte under EU's SAPARD-program, og støtten bør bruges til de nævnte formål. Det er nødvendigt, at den knowhow vedrørende privat skovbrug, der eksisterer i EU's nuværende medlemsstater, kommer ansøgerlandene til gode. EØSU foreslår, at EU aktivt arbejder for at oprette et forum for udveksling af information i dette øjemed.

6.2.5. Tømmermarkedet og skovcertificering

Ved at øge adgangen til markedsinformation kan ansøgerlandene sikre konkurrenceevnen og effektiviteten af træmarkedet, der har ændret karakter efter privatiseringen af skovene. Der er også behov for en mere effektiv håndhævelse af lovgivningen. Et effektivt træmarked i ansøgerlandene er vigtigt for at sikre konkurrence på markedet for råtræ i hele EU. Hvad frivillig skovcertificering angår er det vigtigt, at eventuelle certificeringsprocesser i ansøgerlandene er åbne og uafhængige.

6.2.6. Skovenes energiresourcer og anvendelse af skovene til rekreative formål

Ved siden af råtræ til industriel anvendelse er der i ansøgerlandene udviklingsmuligheder for landdistrikterne i tjenester vedrørende rekreativ anvendelse af skovene, anvendelse af træ til energiproduktion, jagt og andre skovprodukter end råtræ. Et af EU's mål er at mangedoble produktionen af bioenergi på basis af træ. I ansøgerlandenes unge skove, de omfattende skovrejsningsmål samt behovet for skovpleje ligger et vigtigt potentiale for træbiomasse, idet unge skove og genopretning af forsømte skove giver små- og spildtræ, som industrien ikke kan anvende. Samtidig bør man, når man fremmer anvendelsen af træ, tilstræbe en så høj forædlingsværdi som muligt. Det er vigtigt, at mulighederne for at udvikle de skovbaserede erhverv og følgevirkningerne heraf undersøges.

6.2.7. Skovene og klimaet

Skovens rolle i atmosfærens kulstofkredsløb skaber også nye muligheder for at udnytte skovene. Skovens betydning i denne henseende bør undersøges i såvel ansøgerlandene som i EU's nuværende medlemsstater, på EU-plan og inden for rammerne af Kyoto-aftalen. Man bør i denne forbindelse også være opmærksom på anvendelse af træ til energiproduktion. Man bør se nærmere på, hvilke offentlige goder skovene er ophav til og de dermed forbundne værdier, vurderinger og kompensationsproblemer.

6.2.8. Bæredygtighed, konkurrenceevne og samfundsansvar

Bæredygtighed og hensyntagen til miljøet er et fundamentalt princip inden for skovbrug og skovindustri. En forsigtig og verificerbar miljøpolitik bør derfor følges, så skovene ikke lider skade. Denne politik skal gøre det muligt for skovbruget og skovbaserede virksomheder at blive konkurrencedygtige, samtidig med at deres aktiviteter skal foregå på en ansvarlig måde. På længere sigt er økonomisk bæredygtighed en nødvendig forudsætning for social samhørighed. Det drejer sig f.eks. om jobmuligheder og muligheden for at bevare og stimulere skovbruget og skovindustrien, der jo kan være med til at sikre landdistrikternes overlevelse. Også den rekreative anvendelse af skovene og de serviceerhverv, der er knyttet hertil, spiller i denne forbindelse en vigtig rolle. Skovbrugets og hele skovsektorens udvikling i ansøgerlandene bør ledsages af en åben og velfungerende debat- og interaktionsproces med en bred deltagelse af samfundets forskellige aktører.

6.2.9. Som nævnt ovenfor hører ansvaret for en omhyggelig forvaltning af skove og andre naturområder ind under myndigheder, private ejere og/eller organisationer samt miljø- og naturbeskyttelsesorganisationer, som ejer skove eller andre naturområder. Man må dele ansvaret. ØSU kræver, at der etableres en europæisk platform for skovbrug og landskabsforvaltning, hvor erfaringer kan indsamles med henblik på at udvikle en ansvarlig politik for forvaltning af skove og andre naturområder.

6.2.10. Øget anvendelse af træ

Både det nuværende EU og ansøgerlandene søger at øge produktionen og dermed beskæftigelsen og indtægterne i trævareindustrien. Træ er et fornybart, genbrugeligt naturprodukt, hvis anvendelse ikke øger CO₂-belastningen af atmosfæren. Derfor bør træs anvendelse som byggemateriale fremmes i såvel de nuværende EU-lande som i ansøgerlandene. Stigningen i efterspørgslen efter trævarer i ansøgerlandene vil sætte skub i væksten i trævareindustrien og øge indtægterne og beskæftigelsen i industrien.

6.2.11. Skovbrugsstøtte og konkurrence

EU-støtteforanstaltninger med henblik på at udvikle skovbruget i ansøgerlandene er i mange henseender begrundet, bl.a. for at udvikle landdistrikterne og fremme miljøet. Anvendelse af nærhedsprincippet indebærer imidlertid, at EU-støtten under ingen omstændigheder må føre til en skævvridning af konkurrencen på markedet for træ- og skovprodukter. Anvendelsen og konsekvenserne af støtten til EU's skovbrug i 1990'erne bør gøres til genstand for en EU-omspændende undersøgelse. På den måde vil man få klarlagt, hvilke formål støtten er blevet anvendt til, og hvilken virkning den har haft. Sådanne oplysninger vil være til gavn i forbindelse med udviklingen af fremtidige støtteordninger og vurderinger.

6.2.12. Uddannelse, forskning og tilvejebringelse af data

EU-udvidelsen understreger betydningen af et sammenhængende informationsgrundlag i EU for så vidt angår skovbruget og skovindustrien. Især i ansøgerlandene er der behov for udvikling på disse områder. EU bør da også fortsat satse på udviklingsprojekter, som fremmer tilvejebringelse af sammenligneligt fælles statistisk materiale, der er ajourført og dækker skovbrugssektoren i hele EU og i ansøgerlandene. EU bør også aktivt fremme udviklingsprojekter, som kan være med til at forbedre udarbejdelsen af statistikker vedrørende træmarkedet i ansøgerlandene. Udvikling af skovbrugsrelateret forskning og uddannelse i ansøgerlandene er en nødvendighed. Bl.a. bør der investeres i forskning i den private skovbrugssektor, som i en årrække har haft ringe betydning.

Bruxelles, den 24. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne, men opnåede mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer:

Punkt 6.2.2

Nyt punkt tilføjes efter punkt 6.2.2: »Ud fra et miljømæssigt synspunkt medvirker beplantning med nåletræer til hurtigere forsuring af jordbunden, ligesom de gængse former for beplantning og vedligeholdelse umuliggør adgang i rekreative øjemed, og ingen former for vild fauna kan eksistere på en sådan jord. Skove med tætstående nåletræer, hvis lave grene ligger på jorden, og som udsættes for massiv hugst, når træerne er fældningsmodne, med maskiner, som i høj grad ødelægger jorderne og vejene, og som efterlader en overflade, hvor jorden skylles væk af regnen, gør denne jord ubrugelig til ethvert andet formål; disse driftsformers virkninger på mellemlang og lang sigt for både miljøet og jordudnyttelsen bør gøres til genstand for videnskabelige undersøgelser. Der bør kun ydes støtte til traditionelle langsomt voksende løvtræer, gavntømmer og brænde, som fremmer den økologiske balance, samt i sydlige egne til arter, som kan modstå skovbrande; støtten bør medføre en pligt til vedligeholdelse og kratrydning, vedligeholdelse af adgangsstier og -veje, bl.a. til rekreative formål, samt en relativ grænse mellem arealer med nåletræer og arealer med løvtræer, således at man værner om den biologiske mangfoldighed; nogle biotoper kræver en særlig beskyttelse.«

Begrundelse

Udtalelsen er udarbejdet i et produktionsbaseret perspektiv, og er i hovedsagen en fortale for nåletræer eller hurtigt voksende træ, såsom poppeltræer. Den bør gøres mere velafbalanceret for at fremme en mindre intensiv, mere alsidig og mere bæredygtig udnyttelse af skovarealer.

Afstemningsresultat

37 stemte for, 39 stemte imod, 8 stemte hverken for eller imod.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forlængelse af de transeuropæiske net til de europæiske områder«

(2002/C 149/14)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 31. maj 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Nikolaos Vassilaras til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling den 24.-25. april 2002, mødet den 25. april 2002, følgende udtalelse med 81 stemmer for, 2 stemmer imod og 14 hverken for eller imod.

1. Forord

1.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg har henvist udarbejdelsen af et tillæg til initiativudtalelse til Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet med henblik på at foretage en nyttig undersøgelse af et af de store problemer, som EU's områder har til fælles, nemlig manglen på en politik til udvikling af og kontinuitet i nettene. ØSU vil gøre Rådet og Kommissionen opmærksom på behovet for en ny øpolitisk strategi, som i kølvandet på Nice-traktaten og konklusionerne fra topmødet i Nice vil kunne bidrage til for det første at afhjælpe områdernes isolering og underudvikling og for det andet at sikre øbefolkningerne ligebehandling og lige muligheder.

1.2. ØSU mener, at de transeuropæiske net bør sikre forbindelse til områderne. De bør forlænges til øerne og ikke standse ved kontinentets kyster. Endvidere bør der tages hensyn til følgende:

- a) retsgrundlaget i Amsterdam-traktatens artikel 158 (jf. bilag 1),
- b) erklæring nr. 30, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktatens slutakt (jf. bilag 1),
- c) den kommende udvidelse af EU,
- d) samhørighedsfonden, som er revideret for perioden 2000-2006,

- e) regionalpolitikken, som vil blive revideret efter 2006,
- f) den nuværende situation hvad angår konkurrence og globalisering,
- g) Kommissionens periodiske rapporter,
- h) hvidbogen fra 2001 om den europæiske transportpolitik ⁽¹⁾,
- i) revisionen af RTE-T 2001 ⁽²⁾.

1.3. Som udgangspunkt mener ØSU ikke, at et fælles europæisk udviklingsområde vil fungere tilfredsstillende, medmindre følgende grundlæggende principper overholdes:

- a) det indre marked og reglerne om ligebehandling bør gælde hele EU's område,
- b) udviklingen bør kompensere for permanente geografiske handicap.

2. Indledning

2.1. I forbindelse med revisionen af traktaten i Nice i december 2000 blev der truffet en afgørelse af stor betydning for de europæiske områders fremtid.

⁽¹⁾ Kommissionens hvidbog [KOM(2001) 370 endelig] af 12. september 2001.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1346/2001/EF af 22. maj 2001 om ændring af beslutning nr. 1692/96/EF for så vidt angår søhavne, flod- og kanalthavne og intermodale terminaler samt projekt nr. 8 i bilag III (EFT L 185 af 6.7.2001, s. 1) — ØSU's udtalelse: EFT C 214 af 10.7.1998, s. 40.

2.2. I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Nice (jf. bilag 1) anerkendes det for første gang i regionalpolitikens historie, at EU i lyset af øområdernes vedvarende problemer kan iværksætte specifikke foranstaltninger til at støtte disse områder.

2.3. ØSU mener, at sådanne foranstaltninger bør kompensere for øområdernes vedvarende geografiske og naturlige handicap, der skyldes deres status som øsamfund.

2.4. Denne erklæring kaster lys over de gråzoner, der omgiver Amsterdam-traktatens artikel 158, og er samtidig i tråd med erklæring nr. 30 i samme traktat vedrørende øområderne og disses vedvarende strukturelle vanskeligheder. De mindst begunstigede øer, der er omfattet af Amsterdam-traktatens artikel 158, har visse problemer til fælles, og ØSU har i tidligere udtalelser⁽¹⁾ gentagne gange understreget, at dette kræver specifikke foranstaltninger, uanset øernes størrelse.

2.5. Ud over disse konklusioner må der også henvises til ændringen af artikel 159, stk. 3, som nu har følgende ordlyd: »Hvis det viser sig nødvendigt med særlige aktioner ud over fondene og med forbehold af de foranstaltninger, der træffes som led i Fællesskabets øvrige politikker, kan disse aktioner vedtages af Rådet i henhold til fremgangsmåden i traktatens artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.«

2.6. ØSU har således deltaget i disse foranstaltninger og anser det for absolut nødvendigt at fortsætte indsatsen ved at indgive forslag og kortlægge, hvilke tiltag der er nødvendige for at sikre indførelse af passende EU-politikker, der tager fat på øområdernes vedvarende problemer.

3. Generelle bemærkninger

3.1. På trods af en betydelig indsats i de seneste år, ofte uden støtte fra EU, har øområderne stadig et udviklingsefterslæb, og i mange af dem er der tale om stagnation. Årsagen er, at ikke

engang mål 1, som ligestiller øerne med fastlandsområder eller medlemsstater, giver dem nogen særbehandling som følge af deres særlige situation. (Et mål 1+ kunne måske afhjælpe dette forhold).

3.2. På initiativ af Eurostat er der fastlagt en definition af et europæisk øområde. Denne definition vinder efterhånden udbredelse. På basis heraf er en ø et landområde:

- der permanent er omgivet af vand,
- ikke har nogen fast forbindelse (bro, tunnel ...) til fastlandet,
- ligger mere end en kilometer fra fastlandet,
- har en fastboende befolkning på mindre end 50 personer,
- ikke er det sted, hvor en medlemsstats hovedstad ligger.

3.3. De europæiske øer udgør et samlet areal på 110 000 km² (svarende til 3,4 % af EU's landområde) og har en samlet befolkning på knap 14 millioner (3,4 % af EU's befolkning). På trods af størrelsesforskelle i areal og befolkning har disse øer en lang række problemer til fælles, navnlig på det økonomiske og sociale område, hvor det udelukkende er problemernes størrelse, der varierer (se tabel i bilag).

3.4. Blandt disse vanskeligheder kan nævnes:

- netværkene generelt, hvad enten det drejer sig om transport (navnlig høje omkostninger), energi, telekommunikation eller vandforsyning,
- den politiske strategi, der må lægges for at undgå, at befolkningen (især de unge) rejser væk,
- udviklingen af SMV og håndværkssektoren og disse virksomheders konkurrenceevne,
- sundhed og adgang til forebyggende lægemidler samt til akut lægebehandling,
-
- kultur og uddannelse,
- et skrøbeligt miljø, der er vanskeligt at forvalte,
- en bestemt økonomisk sektors dominans, ofte turisme eller fiskeri,
- den sæsonmæssige karakter af beskæftigelsen inden for turisme eller landbrug.

3.4.1. Ophobningen af disse problemer skaber så vanskelige levevilkår for øbefolkningerne, at størstedelen af disse samfunds demografiske og sociale ligevægt er truet.

⁽¹⁾ Udtalelse om »Ugunstigt stillede ø-områder« (EFT C 232 af 31.8.1987). Udtalelse om »Retningslinjer for integrerede aktioner for ø-områder i Den Europæiske Union i henhold til Amsterdam-traktatens artikel 158« (EFT C 268 af 19.9.2000).

3.5. ØSU mener, at et netværkssystem er nødvendigt for at sikre de europæiske øers konkurrenceevne, udvikling og integration i det indre marked. Alle betingelser må opfyldes for at øområderne, især de fjernestliggende, effektivt integreres i det indre marked og ikke splittes op i en lang række lokale markeder som følge af utilstrækkelige og dyre transport- og kommunikationsnet. Transport, energi, telekommunikation, vandforsyning og affaldsforvaltning er vigtige infrastrukturer for øernes udvikling. Øboerne kæmper for at forbedre deres lokale levevilkår, som er afhængige af den økonomiske og beskæftigelsesmæssige udvikling. EU's politiske initiativer må have dette for øje, uanset hvilke områder eller hvilket menneskeligt potentiale der er tale om.

3.6. ØSU anser det for nødvendigt at tilpasse EU's almindelige budget ved at styrke struktur- og samhørighedsfondene med henblik på at frigøre de nødvendige midler til at gennemføre EU-foranstaltninger, -initiativer og programmer efter 2006.

4. Særlige bemærkninger til EU's og medlemsstaternes netværkspolitik

4.1. ØSU henleder i første omgang opmærksomheden på følgende: øerne råder ikke over noget alternativ til jernbaner og veje i deres handel med resten af EU, og øboerne og disses økonomiske aktiviteter er totalt afhængige af sø- og lufttransport. De økonomiske kraftcentre og EU's kontinentale regioner kan lettere drage fordel af regionalpolitikken. Her finder folk bedre beskæftigelse og bedre levevilkår i deres lokale landsbyer og kvarterer. Takket være regionalpolitikken råder de nu over motorveje og højhastighedstog, har kunnet bygge nye lufthavne og modernisere eksisterende lufthavne. Det vil klart være lettere at udvikle de forskellige net i disse fastlandsregioner end i de tilsvarende øområder. Hvor beundringsværdigt enige øboerne end er om at arbejde sammen og tage del i udviklingen, vil disse befolkninger opleve tilbagegang, hvis ikke de eksisterende regler suppleres med nye bestemmelser, og hvis ikke der gøres mere for at udvide nettene til øsamfundene.

4.2. Den nuværende lovgivning og konkurrencereglerne (artikel 88, stk. 3) giver ikke øerne de samme udviklingsmuligheder som andre regioner. Konklusionerne fra topmødet i Nice

viser klart, at EU's politiske ledere har taget dette forhold til efterretning og erkender, at der kan gennemføres særlige foranstaltninger til fordel for øområder, som det også fremgår af EF-traktatens artikel 89.

4.3. I stedet for med udgangspunkt i fællesskabslovgivningen at afskaffe den støtte, som medlemsstaterne har ydet eller stadig yder for at udligne de skævheder, der rammer øområderne, og derved give deres befolkninger den tilfredsstillelse at leve under de samme vilkår som på fastlandet, hvor regionerne nemt kan tiltrække infrastrukturer og sikre sig adgang til udviklingsmuligheder, kunne man forestille sig, at støtten omlægges og ydes som EU-støtte.

4.4. Liberaliseringen af havene er helt i overensstemmelse med konceptet om et fælles marked, men de resultater, som liberaliseringens gennemførelse har ført til på cabotageområdet er skuffende, for så vidt som leverandørerne af sådanne tjenesteydelser, navnlig hvis de tilhører den private sektor, satser på de rentable ruter og lader de mindre rentable øer i stikken, hvorved de fremskynder deres forfald.

5. Offentlige tjenesteydelser i øområder

5.1. Offentlige tjenesteydelser og netværk

5.1.1. ØSU mener, at hvad forsyningen med netværksydelser angår, er de offentlige serviceleverandører uden tvivl de eneste, der kan imødekomme øernes behov, da mange øer ikke er store nok til at tiltrække private aktørers interesse. De lokale forvaltninger er på deres side rede til at varetage alle udviklingsopgaver.

5.1.2. Øerne er stadig ikke tilstrækkeligt attraktive for den private sektor. Det må derfor nøje overvejes, hvordan konceptet »offentlige tjenester« i øområder kan fremmes. Den skærpede konkurrence i det indre marked fører nemlig til nye skævheder. Dette gælder først og fremmest transporten i øområderne. Liberaliseringen af transportsystemet, europæiske licitationer og fjernelse af monopoler er generelt til gavn for EU's økonomi og for det indre marked. For øområderne er »det indre marked« til gengæld ofte en abstrakt størrelse.

5.1.3. Fællesskabslovgivningen anerkender udtrykkeligt øernes særlige situation og indeholder bestemmelser om forskellige mekanismer (forpligtelse til offentlig tjeneste, kontrakter om offentlig tjeneste) for øforbindelser. De forskellige licitationssystemer, som er gennemført på øerne i de seneste år, er kendetegnet ved indviklede procedurer og fører ikke altid til reel konkurrence (ofte er der kun én tilbudsgiver) eller til betydelige prisfald. Erfaringen viser desuden, at der i udbudene ikke tages tilstrækkeligt hensyn til beskæftigelsen og de økonomiske konsekvenser for øerne.

5.1.4. Den »territoriale kontinuitet« bør derfor udbredes til alle områder ved at styrke eksisterende forbindelser og lette oprettelsen af nye.

5.1.5. De ekstra omkostninger, der er forbundet med øtransport, er meget forskellige og afhænger af, hvilke varer der transporteres, og hvordan de transporteres. De importerede eller eksporterede produkters markedsværdi er naturligvis afgørende for, hvor stor økonomisk eller social betydning de indtager. Det vil derfor fremme den enkelte udligningspolitikks effektivitet, hvis den er tilpasset problemernes omfang.

5.1.6. EU tillader støtteordninger, men kun for handel inden for den enkelte medlemsstat. Problemet med adgang til det indre marked er for mange øers vedkommende ikke begrænset til det nationale niveau. Det gælder øer, der deler maritime grænser med flere lande, f.eks. i Middelhavet (Korsika/Italien etc.) eller, i endnu højere grad, de fjernestliggende øer, hvis adgang til det indre marked er afhængig af interkontinental transport. Begrænsningen af en sådan støtte til handel med moderlandet forekommer i den henseende diskriminerende og i modstrid med selve ånden i traktaten. Det nylige eksempel på en undtagelsesbestemmelse, hvor Bornholm modtager støtte til transport til København via Sverige, er et skridt i den rigtige retning, og en sådan regel bør finde generel anvendelse. EU-lovgivningen bør udtrykkeligt give mulighed for, at de bestemmelser vedrørende forpligtelse til offentlig tjeneste og kontrakter om offentlig tjeneste, der gælder nationale forbindelser, også kan finde anvendelse på forbindelser mellem EU-landene.

5.1.7. ØSU anbefaler således, at fællesskabsbestemmelserne om statsstøtte til regioner ændres under hensyntagen til hver enkelt øs særlige situation, så alle øer i Den Europæiske Union får mulighed for at modtage driftsstøtte (inden for rammerne af de faktiske merudgifter til transport), som betales direkte til transportvirksomhederne for at gøre det muligt for dem at reducere meromkostningerne ved både vare- og persontransport.

5.1.8. Hvad angår øerne i Middelhavet bør denne støtte kunne gælde handel med medlemsstater i hele Middelhavsområdet, men bør begrænses til meromkostningerne ved handel med moderlandet.

5.1.9. Hvad angår de fjernestliggende øer, hvor der er tale om interkontinental transport og ikke europæisk cabotage, bør støtten gælde handel med alle dele af EU og ikke kun med moderlandets havne. Dette vil give disse regioner mere direkte adgang, under optimale vilkår, til de store produktions- og forbrugscentre i EU's hjerte, hvorved regionerne på en legitim måde kompenseres for de alvorlige begrænsninger, som skyldes deres meget afsides beliggenhed.

5.1.10. Uden at underkende de finansielle implikationer af en sådan politik må reformen af statsstøttesystemet derfor betragtes som et vigtigt led i løsningen af problemet med øernes ekstraomkostninger på transportområdet.

5.1.11. Transportomkostningerne på øerne er generelt høje. En lang række nationale, regionale og lokale afgifter medfører en urimelig stigning i billetudgifterne for passagerer og i udgifterne til varetransport. ØSU opfordrer til fjernelse eller sænkelse af de afgifter, der opkræves ved søhavnene som modydelse for eventuelle tjenester, for ikke at vanskeliggøre transport til øområder.

5.1.12. Den Europæiske Union ønsker at harmonisere alle indirekte transportafgifter. Der er flere forhold, som direkte truer øområderne:

a) I sin hvidbog om transport kommer Kommissionen ind på sine planer om at indføre infrastrukturafgifter i hele EU, som afspejler de reelle omkostninger og tager hensyn til eksterne omkostninger. Uden særlige supplerende foranstaltninger, er det sandsynligt, at dette vil få alvorlige følger for øområderne. For det første er infrastrukturen på et stort antal øer nødvendigvis overdimensionerede hvad angår størrelse og antal i forhold til en begrænset trafik, og det kunne være interessant at vide, hvilke kriterier, Kommissionen vil vælge til afspejling af de reelle omkostninger. For det andet anses lufttransporten, som øerne er stærkt afhængige af — hvad enten det drejer sig om transport af den lokale befolkning eller om turistindustrien — for at være meget forurenende, og man vil derfor på dette område være særlig interesseret i, at der tages højde for eksterne omkostninger. Det rammedirektiv, som Kommissionen vil foreslå i 2002, må derfor tage hensyn til de begrænsede valgmuligheder, der kendetegner øområderne, og til de økonomiske og sociale følger, som en forøgelse af transportomkostningerne kan have for disse områder. Direktivet bør udtrykkeligt give øer mulighed for at afkræve tilpassede afgifter for anvendelse af havne- og lufthavnsinfrastrukturer.

- b) Af samme grund bør forslaget om harmonisering af afgifter på brændstoffer, der anvendes i sø- og lufttransport gennemgås meget omhyggeligt for at undgå, at det ikke fører til en forøgelse af udgifterne ved øforbindelser. Der bør indføres passende mekanismer for at fremme brugen af de mest miljøvenlige aggregater og brændstoffer. Samtidig må det undgås at forværre øernes adgangsproblemer gennem afgiftsforhøjelser.
- c) Ikke mindre foruroligende er Kommissionens intention om at indføre moms på al lufttransport inden for EU (kapitel II.B, del 3). I forbindelse med indførelse af moms på lufttransport inden for EU, bør samtlige øforbindelser være omfattet af en undtagelsesordning.

5.1.13. ØSU understreger endelig nødvendigheden af at sikre kontinuitet og regelmæssighed i de offentlige tjenester på øerne, herunder navnlig inden for transport. Dette vil, som det er tilfældet i visse medlemsstater, indebære en garanteret minimumsservice.

5.2. De transeuropæiske transportnet

5.2.1. Inddragelse i de transeuropæiske transportnet af havne og lufthavne beliggende i øområder, randområder og fjernområder, som forbinder disse regioner indbyrdes via havet og/eller forbinder dem med EU's centrale områder, er finansielt hensigtsmæssigt, idet der herved åbnes mulighed for at finansiere forbedringer i havne- og lufthavnsinfrastrukturen⁽¹⁾. Imidlertid er det ikke nok at inddrage ø- og fjernområderne i ordninger vedrørende short sea shipping eller »motorveje til søs«.

5.2.2. De ændrede prioritetsprojekter for transeuropæiske transportnet er i lige så ringe grad som de tidligere projekter rettet mod øer. Faktisk er øerne slet ikke med i disse projekter, hvilket er beklageligt.

5.2.3. Hvidbogen om transport taler om at »etablere motorveje til søs«⁽²⁾ og peger på at »søtransporten inden for EU og transporten ad indre vandveje er to nøgleelementer i den intermodale transport... og at visse skibsforbindelser bør indgå i det transeuropæiske net på lige fod med motorveje og jernbaner«. I forbindelse med disse motorveje til søs, som skal give mulighed for at komme uden om de eksisterende flaskehalse (Pyrenæerne, Alperne, etc.), må man ikke endnu engang glemme øerne. I stedet bør de give øerne reelle muligheder for at komme ud af deres isolation.

5.2.4. ØSU opfordrer Kommissionen til at foreslå, at der i de grundlæggende transeuropæiske net skal indgå skibsforbindelser til øerne, navnlig de tættest befolkede, som råder over omfattende transeuropæiske netstrækninger, der omkostnings- og kvalitetsmæssigt er sammenlignelige med fastlandets net. I den forbindelse skal der lægges vægt på at forbinde de vigtigste veje, indre vandveje og jernbaner med skibsforbindelser til øerne.

5.3. Energi

5.3.1. Dækningen af øernes energibehov giver særlige problemer på grund af øernes særlige forsyningssituation (utilstrækkelige, dyre og til tider afbrudte forsyninger — navnlig under kriser), vanskeligheder ved sammenkobling til de nationale eller transeuropæiske energinet samt store sæsonudsving i forbruget på grund af turismen.

5.3.2. ØSU anser følgende foranstaltninger for nødvendige:

- at finansiere nødvendige infrastrukturprojekter, som skal frigøre øerne og give dem adgang til fastlandets energikilder, eller evt. muliggøre eksport af øernes energipotentialer til netværk på fastlandet,
- at fremme vedvarende energikilder via økonomiske og skattemæssige incitamenter samt via konkrete pilotprogrammer i øområder, navnlig de områder der ikke er tilkøbt de transeuropæiske energinet,
- hvad angår de øer, som ikke er og ikke i den nærmeste fremtid vil være tilkøbt fastlandets elnet, og hvis elproduktion er dyrere end på det europæiske fastland, er det vigtigt at garantere fortsat udligning af elafgifter, også hvor elmarkedet er helt åbent for konkurrence, for hvem vil søge ind på de små ømarkeder for at sælge energi — og til hvilken pris? denne udligningsordning bør støttes af et offentligt reguleringssystem, som dækker priser til både privatkunder og industrien, kompenserer for de ulige konkurrencevilkår og sikrer optimal udnyttelse af energiressourcerne.

5.4. Affald

5.4.1. Affaldsbehandling udgør et problem, der har alvorlige miljømæssige følger for øerne, og hvis betydning er steget yderligere på grund af den rolle, turismen spiller for øernes økonomi. Fremme af programmer for genindvinding og genbrug af fast affald og genindvinding af energi af affald udgør en prioritet i øernes tilfælde.

⁽¹⁾ Afgørelse nr. 1346/2001/EF af 22. maj 2001.

⁽²⁾ Kommissionens hvidbog [KOM(2001) 370 endelig] af 12. september 2001 — første del II A1, s. 45-46.

5.4.2. På størstedelen af de europæiske øer vil metal-, olie- og papaffald ikke blive genbrugt i nærmeste fremtid. Eksport af disse voluminøse, tunge og til tider farlige produkter foregår nødvendigvis med skib, og omkostningerne er høje i forhold til fastlandets netværk. Hvem skal betale de ekstra omkostninger? Lokalbefolkningen, turisterne eller Fællesskabet, hvis regler for deponeringssted og -sikkerhed ikke er passende for samfund på nogle få tusind indbyggere?

5.4.3. I lighed med de gældende spanske regler for De Kanariske Øer og Balearerne bør der som led i et europæisk netværk til affaldsbehandling indføres et kompensationsystem for transport af affald til fastlandet.

5.5. Vandforsyning

5.5.1. Spørgsmålet om vandreserverne og deres behandling og kvalitet er direkte forbundet med turismen på øerne og den deraf følgende stigning i vandforbruget. Der bør så vidt muligt ydes støtte til indbyrdes forbindelser mellem øer (øgrupper) eller til forbindelser mellem øer og fastlandet som en nødvendig og grundlæggende forsyningstjeneste, og prisen på vandforsyningen må ligge på et niveau, der er foreneligt med lokalbefolkningens indkomstniveau.

5.5.2. Til de alvorligste problemer hører også havforureningen, som har følger for to grundlæggende erhverv på øerne, nemlig turisme og fiskeri. Det er nødvendigt for øernes udvikling, at der udformes specifikke programmer for oplagring af vand, miljømæssig kontrol med affaldsudledning, spildevandsforvaltning, afsaltning af havvand etc.

5.6. Telekommunikation

5.6.1. Det er en kendsgerning, at anvendelsen af telekommunikationsnet er et højt prioriteret mål for alle afslidsliggende regioner, herunder navnlig øer, selv om resultaterne af deres spredning og udvikling har været overvurderet. Som det f.eks. fremgår af den anden samhörighedsrapport er forsknings- og teknologisektorerne samt serviceydelser og industrier med høj værditilvækst fortsat koncentreret på de mest dynamiske regioner, som ikke blot huser de aktiviteter, der gør størst brug af telekommunikation, men også har den befolkning, der er bedst uddannet i brugen af denne teknologi. Det kan endvidere konstateres, at der i forbindelse med telekommunikation ikke eksisterer noget problem med fysisk adgang til transport af varer og personer.

5.6.2. Hvorom alting er, bør fremme af telekommunikation i alle øområder udgøre en integrerende del af den fremtidige politik, da dette kan styrke sektorer af vital interesse for øernes økonomi. De kan f.eks. forbedre udbuddet inden for uddannelse og erhvervsuddannelse, lette adgangen til universiteter og forskningscentre, imødekomme behov inden for sundhedsområdet, turisme, reklame og nyheds- og informationsformidling eller bidrage til diversificering af den lokale økonomi, bl.a. via udvikling af elektronisk handel og elektronisk erhvervsvirksomhed.

5.6.3. Alle fokuserer på og taler om telekommunikation, men anvendelsen heraf på øerne er ikke udbredt, da det store telekommunikationsmarked falder sammen med det traditionelle marked. Et af de foretrukne anvendelsesområder for ny teknologi på øerne bør være fremme af den kulturelle identitet via bedre kendskab til øbefolkningernes kulturarv og historie for herved at finde fælles rødder og genoplive de handelstraditioner, der forsvandt med den industrielle revolution.

5.6.4. De nye telekommunikationsteknologier bør gøre det muligt for øerne at skabe netværk, der kan fremme decentraliseringen og muliggøre kodificeringer af regler. Det nuværende problem er ikke kun af teknisk karakter, men har også at gøre med adgangen til knowhow, dvs. den viden, der kræves for at gennemføre en udvikling, der inddrager en lang række tjenesteydelser. På grund af øernes ringe størrelse er der kun én mulighed: at knytte alliancer med henblik på at sikre indholdsmæssig kvalitet i de nye serviceydelser (medier, kultur, turisme etc.).

5.6.5. De seneste uheld i distributionen af regionale abonnentkredsløbslicenser til højhastighedsstransmission af digitale data i Frankrig⁽¹⁾ viser også en anden fare. Øerne interesserer ikke de private operatører, da befolkningerne og markederne er for små til, at det kan betale sig at investere i dem. Kun en offentlig tjeneste kan sikre øerne højhastighedsadgang til data. Denne erfaring viser, at den private telekommunikationssektor ikke nødvendigvis vil være interesseret i øbefolkninger, som risikerer at blive sejlet agterud af den kommende teknologiske udvikling.

⁽¹⁾ De operatører som af den franske telemyndighed, ART, blev udvalgt til de franske oversøiske departementer (DOM), Korsika og Auvergne (Siris, Completel, Outremer Télécom) var ikke interesserede.

6. Forslag

6.1. *Særlige foranstaltninger for at sikre udvidelsen og fortsættelsen af de transeuropæiske net til EU's områder*

6.1.1. Udvalget foreslår foranstaltninger, som f.eks. hurtigbåde, der skal supplere de eksisterende transportsystemer og forbinde øerne med mere åbne markeder end »navlestrengen« til moderlandet. Ordninger, der gennemfører områdeprincippet, bør udbredes både på nationalt plan og på EU-plan således at øerne ikke kun forbindes med deres nationale markeder, men med enhedsmarkedet som helhed.

6.1.2. For at enhedsmarkedet ikke blot skal være et abstrakt begreb for øerne, må kompensationen for ekstraomkostningerne i forbindelse med transport ikke anses som en diskriminerende politik, der forstyrrer det pågældende markeds funktion. Enhver kompensationspolitik bør tilpasses de konkrete problemer og deres intensitet. Øerne kræver at blive omfattet af kriterier for positiv særbehandling.

6.1.3. Kommissionen bemærker i hvidbogen om den europæiske transportpolitik frem til 2010, at: »Erfaringen viser generelt, at støtte af begrænset omfang hverken truer den frie konkurrence eller påvirker samhandelen. Hidtil har alle former for støtte til transportsektoren, i modsætning til hvad der gælder for de øvrige økonomiske sektorer, også skullet anmeldes på forhånd til Kommissionen. Denne generelle forpligtelse forekommer urimelig, navnlig når det drejer sig om at kompensere for krav vedrørende offentlig trafikbetjening på forbindelser til og fra EU's yderregioner og mindre øer. Kommissionen vil foreslå en strømlining af de gældende procedurer på dette felt«⁽¹⁾.

6.1.4. Udvalget tager Kommissionens ønske om at tilpasse procedurerne til efterretning. Udvalget håber, at de to uformelle kriterier »begrænset hjælp« og »små øer« fortolkes så bredt som muligt, hvad angår de øer, der anerkendes af fællesskabsteksterne.

6.1.5. Udvalget tilslutter sig forslaget fremsat på konferencen i Cagliari, hvor Kommissionen opfordres til »at fremme en EU-lovgivning og -politik for søtransport med henblik på at skabe en kystsejlsforbindelse mellem Nordsøen, Middelhavet og Sortehavet og oprette »hovedtrafikåren« i Middelhavet«.

6.1.6. Udvalget ser gerne, at alle europæiske øer får adgang til en særlig fond til finansiering af fast og mobil infrastruktur inden for transport og offentlige net (energi, telekommunikation, vand og affald).

6.1.7. Udvalget ser endvidere gerne, at samtlige europæiske øer får mulighed for at give driftsstøtte til virksomheder som kompensation for de ekstra transportomkostninger. Denne driftsstøtte, skal komme både passager- og godstransport til gode, og den skal sikre lige reale omkostninger.

6.1.8. Kommissionen ønsker at indføre principper, der gør det muligt at gennemskue jernbane-, vej- og søtransport. Udvalget kræver, at alle aspekter af øernes specielle situation tages med i betragtning ved kalkulationen af transportprisen (rejsetid, pris, hyppighed, afbrydelse i forbindelse med omlastning m.m.) (se kort i bilaget). I betragtning af transportsektorens betydning for øerne, ikke mindst hvad angår beskæftigelsen, ser udvalget gerne, at der tages hensyn til sociale aspekter.

6.1.9. ØSU foreslår, at 2005 udpeges til Europæisk År for Øerne. Kommissionen kunne i den forbindelse evaluere de foranstaltninger, der allerede er truffet til fordel for øerne, og som led i reformen af strukturfondene og regionalpolitikken vedtage en mere ambitiøs politik.

6.2. *Mod en integreret politik for øer og regioner i den yderste periferi*

6.2.1. Udvalget gør Kommissionen opmærksom på, at det er nødvendigt at supplere indsatsen for udvikling af transeuropæiske net med en integreret politik, der tildeler øer og regioner i den yderste periferi kriterierne for positiv særbehandling. Vha. fire foranstaltninger kan man nå dette generelle mål, der danner baggrund for de sektorielle politikker.

- a) Betydningen af traktatens artikel 158 bør præciseres i overensstemmelse med ånden i erklæring nr. 30, der er tilføjet Amsterdam-traktaten, og i overensstemmelse med konklusionerne i Det Europæiske Råds møde i Nice. Denne artikel bør tydeliggøres gennem en eksplicit henvisning til princippet om territorial samhørighed og områder, der lider under vedvarende strukturelle ulemper, som f.eks. regioner med ringe befolkningstæthed og bjergområder. Det Europæiske Fysiske og Funktionelle

⁽¹⁾ Hvidbog [KOM(2001) 370 endelig] af 12. september 2001 — Tredje del III B3, s. 89.

Udviklingsperspektiv (EFFU) er et skridt i den retning. I den »Første situationsrapport om Økonomisk og Social Samhørighed«⁽¹⁾ erindres der om »Omfanget af det fællesskabsareal, der er dækket af bjergområder, kystområder og maritime områder, øer og øområder«. Udvalget mener, at der bør tages yderligere skridt i denne retning.

- b) Det er vigtigt, at reformen af regionalpolitikken og især reformen af strukturfondene efter 2006 kommer til at omfatte et særligt finansieringsinstrument for de områder, der falder uden for mål 1, men lider under vedvarende geografiske eller demografiske ulemper — dvs. især øerne — og at dette instrument bl.a. kan anvendes til at samfinansiere af (mobil eller fast) transportrelateret infrastruktur samt enhver form for offentlig net (energi, telekommunikation, vand, renovation). Denne reform bør tage højde for konsekvenserne af udvidelsen i forbindelse øernes placering i regionalpolitik.
- c) I forslagene i hvidbogen om nye styreformer i EU⁽²⁾ bør

⁽¹⁾ KOM(2002) 46 endelig, s. 16.

⁽²⁾ KOM(2001) 428 endelig; ØSU's udtalelse.

der tages mere hensyn til øerne. Kommissionen bør systematisk følge en strategi, der går på tværs af de eksisterende tjenester, eller oprette et særligt generaldirektorat med henblik på at integrere administrationen af og få overblik over de foranstaltningerne, der omfatter og/eller har konsekvenser for øerne.

- d) Endelig bør øerne, randområderne og områderne i EU's yderste periferi betragtes som et centralt element i Fællesskabets politik over for tilgrænsende og andre eksterne regioner, som økonomiske og sociale broer mellem et åbent Europa og verden og ikke som endestationer på de interne net.

6.2.2. Efter udvalgets mening vil en sådan integreret metode, der understøttes af mekanismer for forudgående høringer i medlemsstaterne om lovgivningsmæssige tiltag af relevans for øerne sikre et reelt samarbejde mellem øområderne, medlemsstaterne og Kommissionen.

6.2.3. ØSU vil gerne være behjælpelig med at fremme dialogen med øområderne. Som repræsentant for det organiserede civil samfund i EU er det parat til at deltage i og støtte ethvert initiativ, der går i denne retning.

Bruxelles, den 25. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »De små og mellemstore virksomheder i EU's ømråder«

(2002/C 149/15)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. maj 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 23, stk. 3, 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 Nikolaos Vassilaras til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 25. april 2002, med 87 stemmer for, 1 imod og 7 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Hensigten med Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse er at tilskynde Rådet og Kommissionen til at finde en ny tilgang til den politik, der udspringer af konklusionerne fra topmødet i Nice [7.-8. december 2000, punkt J (57)], og gennem sine forslag bidrage til udarbejdelsen af særlige foranstaltninger, der er en absolut nødvendighed for at kunne fremme SMV'ers udvikling i ømråderne inden for rammerne af EU's politik på de forskellige områder.

1.2. ØSU mener, at den manglende konkurrenceevne, som SMV'er i ømråder oplever på det indre marked, skyldes de permanente problemer, som disse regioner står over for i kraft af deres status som ømråde.

1.3. ØSU er opmærksom på, at »Den første situationsrapport om økonomisk og social samhørighed«⁽¹⁾, indeholder et afsnit om »ømråder med alvorlige geografiske eller naturlige handicap«, hvilket ØSU gentagne gange har efterspurgt. ØSU konstaterer endvidere, at der i rapporten tages højde for de kriterier, der kendetegner et ø-område (havmiljø, øens størrelse og afstanden til andre landområder), og for, at nogle øer har indtil flere handicap (ømråder, bjergområder og tyndt befolkede områder), hvilket er et skridt i den rigtige retning.

1.4. ØSU agter at se nærmere på EU's gældende politikker for små og mellemstore virksomheder, såvel som på den praksis, der gælder for støtte og subventioner under EU-lovgivningen, under hensyntagen til

- a) retsgrundlaget i Amsterdam-traktatens artikel 158;
- b) erklæring nr. 30, der er vedhæftet som bilag til Amsterdam-traktaten;
- c) EU's kommende udvidelse;
- d) revisionen af samhørighedsfonden og af regionalpolitikkerne efter 2006;

⁽¹⁾ KOM(2002) 46 endelig.

- e) konkurrence og globalisering;
- f) den sæsonbestemte karakter af beskæftigelsen i ømrådernes SMV'er;
- g) den manglende diversificering af aktiviteter og økonomi;
- h) ØSU's forudgående udtalelser;
- i) NUTS-nomenklaturen vedrørende en rimelig fordeling af midlerne fra strukturfondene og Samhørighedsfonden;
- j) gennemførelsen af det europæiske charter for mindre virksomheder.

2. Særkendet ved små og mellemstore virksomheder i ømråder

2.1. EU er sammensat af regioner, som har forskellige udviklingsniveauer. Regionalpolitikken inddeler dem som følge deraf i forskellige niveauer eller mål (1 og 2). Man kan imidlertid konstatere, at ugunstigt stillede ømråder har et udviklings efterslæb, på trods af at 95 % af indbyggerne på øerne er omfattet af mål 1 og 2.

2.2. Det bør her understreges, at den vanskelige gennemførelse af projekter, manglen på egne ressourcer, de geografiske og demografiske forhold, de små markeder, afhængigheden af hovedlandet, en ustabil økonomi, sæsonarbejdet og den manglende diversificering af økonomien er med til at hindre, at ømrådernes SMV'er får del i EU-programmerne.

2.3. Ømrådernes SMV'er råder over en meget ringe administrativ organisationskapacitet og forvaltningskapacitet, hvilket afskærer dem fra at blive inddraget i informations- og forvaltningsprocedurerne i de forskellige nationale og europæiske programmer, der er beregnet på dem. Disse programmer opfattes ofte som teknokratiske og ikke tilpasset til den virkelige verden i mikrovirksomhederne, som ønsker mere enkle procedurer. Dertil kommer, at denne manglende forvaltningskapacitet indebærer, at disse mikrovirksomheder står magtesløse over for en finansiel sektor, der vækser sig banker eller andre finansieringsinstitutter, som de ikke blot har svært ved at kommunikere med og følgelig at forhandle med, men som det derudover er næsten umuligt at samarbejde med. En generel utilstrækkelig adgang til oplysninger er med til at lægge hindringer i vejen for adgangen til EU-midler og bistand fra pengeinstitutter. Dette skyldes primært den fjerne beliggenhed, det lave kvalifikationsniveau og den utilstrækkelige informationsformidling. Specifikke formidlingscentre i stil med Info-centrene udgør en egnet løsning, der kan være svaret på nogle af disse problemer. Disse centre bør være genstand for en løbende evaluering.

2.4. Trods de sidste års betydelige indsats, som ofte har været finansieret af EU-midler, har øerne fortsat et udviklingsfeterslæb, og flere af dem oplever en tilbagegang. Denne situation skyldes, at selv mål 1, som også omfatter fastlandsregioner eller den respektive medlemsstat, ikke tilgodeser deres status som øområde.

2.5. Øerne i EU dækker et samlet areal på 110 000 km² (dvs. 3,4 % af EU's territorium) og har næsten 14 mio. indbyggere (dvs. 3,5 % af EU's befolkning). Trods afvigelserne i størrelse og befolkning, har øerne en lang række problemer til fælles, navnlig af økonomisk og social art, hvor det eneste, der varierer, er problemets intensitet (se vedlagte tabel — kilde: Eurostat, Euriles).

2.6. Som ØSU har understreget gentagne gange i sine udtalelser, står samtlige ugunstigt stillede øområder, som er omfattet af Amsterdam-traktatens artikel 158, over for de samme problemer uanset deres størrelse.

2.6.1. Problemerne skyldes følgende:

- de samlede netværk (transport, og mere specifikt de dertil knyttede høje omkostninger, energi, telekommunikation, vandforsyning);
- afvandring fra landdistrikterne — især de unge, der flytter ind til bycentrene;
- SMV'ers udvikling og konkurrenceevne samt det manglende kendskab til mikrovirksomhedernes reelle behov;
- sundhed, uddannelse, erhvervsuddannelse og lærlingeuddannelse;
- miljø;
- manglende diversificering på det økonomiske plan;

- utilstrækkeligt tværregionalt samarbejde med fastlandsregionerne såvel som med regioner i tredjelande;
- sæsonarbejde og sæsonbetonede økonomiske aktiviteter;
- øernes skrøbelige kulturelle og historiske arv.

2.7. Infrastrukturerne er en forudsætning for, at de små og mellemstore virksomheders udvikling og konkurrenceevne i EU's øområder sikres. Transport, energi, telekommunikation og vandforsyning er alle infrastrukturer, der spiller en altafgørende rolle for øernes bæredygtige udvikling. Ømrådernes indbyggere kæmper for at forbedre livsvilkårene på deres øer, og denne forbedring afhænger af udviklingen i økonomi og beskæftigelse. EU-politikernes foranstaltninger bør fastsættes under hensyntagen til dette aspekt uafhængigt af geografisk størrelse eller menneskeligt potentiale.

2.8. De store økonomiske udviklingscentre og EU's fastlandsregioner har nemmere ved at udnytte regionalpolitikken, folk finder arbejde og har bedre vilkår i deres byer, deres kvarterer, deres hjem. Takket være regionalpolitikken er der i dag motorveje og højhastighedstog, og lufthavne er blevet anlagt eller renoveret. Det er betydeligt nemmere at udbygge infrastrukturen her end på øerne. Denne form for infrastruktur letter udviklingen og gør SMV'er på fastlandet konkurrencedygtige. Det er formålsløst at tale om godt samarbejde og øboernes inddragelse i udviklingen, hvis man fortsat undlader at overholde retsreglerne. Hvis der ikke gøres noget for at udbygge disse regioners infrastruktur, vil de og deres indbyggere sakke mere og mere agterud.

2.9. Andelen af SMV'er i øområderne er større end på fastlandet. Denne koncentration er endnu mere udtalt, hvis følgende to strukturelle faktorer gør sig gældende:

- Geografisk: koncentrationen af SMV er størst i Sydeuropa og Middelhavsområdet i særdeleshed.
- Sektorielt: inden for turisme, transport, energi og kommunikation er koncentrationen selvsagt særlig stor i forhold til resten af EU.

2.10. Når der tales om øernes SMV, menes der ofte små virksomheder med færre end 10 ansatte, for ikke at nævne et betydeligt antal selvstændige erhvervsdrivende uden ansatte. Sammenlagt tegner virksomheder uden ansatte og mikrovirksomheder sig undertiden for mere end 90 % af øernes virksomheder og mere end 70 % af den samlede beskæftigelse.

2.11. Det er grunden til, at øernes mikrovirksomheder spiller en såvel social som økonomisk rolle. Udover den lave økonomiske rentabilitet er niveauet for den sociale beskyttelse forholdsvis lavt, hvilket har betydning for de ansattes helbred, deres pension osv. For at kunne tage højde for den sociale dimension i øernes virksomhedsstruktur bør man anerkende solidariteten inden for familien og lokalsamfundet såvel som øbefolkningens særlige behov.

3. Forslag til fordel for øernes små og mellemstore virksomheder

3.1. *Et tilpasset erhvervmiljø takket være den offentlige sektor*

3.2. For at kunne tage højde for disse virksomheders særlige karakteristika er et af de grundlæggende principper at sikre et generelt gunstigt erhvervmiljø, der muliggør fremme af lige muligheder. Det er op til såvel de offentlige myndigheder som erhvervs- og interesseorganisationerne og virksomhederne selv at skabe et sådant miljø. Øernes SMV'er og mikrovirksomheder bør kunne nyde godt af specifikke positive foranstaltninger.

3.2.1. Øernes SMV'er og borgerne bør sikres forsyningspligtigheder, som giver dem adgang til energi, vand, brændstof, transport, forskning og innovation på samme vilkår, hvad angår kvalitet og regelmæssighed, og til samme pris, som markedet har fastsat for de store produktionsenheder på fastlandet. Udligningsmekanismerne kan bestå i alt lige fra nationale justeringsordninger til kompensationsordninger, der er skræddersyet til hver enkelt tjenesteydelse eller geografiske område. Indsatsen til fordel for øernes SMV'er falder ind under økonomisk og social samhørighed og bør uddybes i lyset af Kommissionens seneste initiativer, hvad enten de følger af traktaterne eller af topmødet i Nice. Der bør være mulighed for undtagelser fra den fælles status (f.eks. mikroundtagelser for mikromarkeder), uden at det medfører konkurrenceforvridning, men netop for at muliggøre en fair konkurrence.

3.3. På grund af deres fjerne beliggenhed, har øernes mikrovirksomheder trods internettets udvikling ikke adgang til de oplysninger og tjenester, som er nødvendige, for at de kan udvikle sig i et erhvervmiljø, der er under konstant forandring. Derfor er de ikke tilstrækkeligt konkurrencedygtige til, at de kan overleve. Parallelt hermed hæmmer det lille lokale marked og vanskelighederne med hensyn til adgang til markeder på fastlandet udviklingen af nye erhvervsaktiviteter. Dette gælder både de faglige kvalifikationer og vanskelighederne med at opfylde kvalitets- og sikkerhedskravene samt markedsføring, marketing, eksport osv.

3.4. SMV'er i de fjernt beliggende områder og i regionerne i EU's yderste periferi er særligt sårbare. På deres lokale marked, skal producenterne fra regionerne i EU's yderste periferi konkurrere med europæiske producenter, som kan drage nytte af stordriftsfordele, der klart overgår deres. Over en vis tærskel, der varierer alt afhængig af varerne, rækker transportomkostningerne ikke til at modvirke forskellene i produktionsomkostninger. Det sker derfor ofte, at landbrugsprodukter, der er importeret fra Europa, erstatter selv de mest almindelige lokale produkter på hylderne i forretningerne.

3.4.1. På markederne i de nærtliggende områder er virksomhederne fra ømråderne tvunget til at forsøge ikke blot at sælge varer og tjenester, der er produceret på basis af europæiske sociale og lønmæssige vilkår, men også at overvinde handelshindringer, toldmæssige eller ej, som tredjelands kan pålægge dem. Alt dette inden for rammerne af aftaler med WTO og AVS-landene, som sidestiller EU's støtte til tredjelands produktion med støtten til EU's regioner i den yderste periferi!

3.4.2. Endelig har producenterne i ømråderne svært ved at stå sig i konkurrencen med det europæiske marked. Enten står de over for deres nabolands produktion, som er meget billigere grundet de meget lave sociale og lønmæssige vilkår eller produktionens omfang (hvilket er tilfældet med bananer, sukker og tropiske produkter), eller også står de over for europæiske fastlandsproducenter, som ikke har de samme transportmæssige ulemper, og hvis nærmeste marked er betydeligt større. For disse SMV'er i EU's ømråder kan en udligning kun ske via lovgivningen og undtagelser fra EU's fælles ordninger.

3.5. Etableringen af effektive støttemekanismer såvel som specifikke støtteforanstaltninger rettet mod virksomheder på øerne kræver kort sagt en kreativ indsats og indebærer derudover høje omkostninger, som hverken øernes økonomi eller deres regionale myndigheder kan bære.

4. Adgang til privat finansiering

4.1. Forbedringen af SMV's adgang til finansiering generelt og mere specifikt banklån er genstand for bl.a. centralbankernes, EU-instansernes og konsulære organers overvejelser. På et lånemarked, som betragtet under ét er blevet udlåners marked, møder de små virksomheder på øerne, som er udelukkede fra den stadig større åbning og globalisering af finansmarkederne, fortsat vanskeligheder med at finde de finansielle ressourcer, de har behov for i deres vækst og investeringsstrategi. Men dette at dække behovet for midler på lang sigt er ikke det eneste, som giver disse virksomheder problemer.

4.2. For at komme ud af risikoomkostningsræsonnementet fra bankernes side, bør der træffes foranstaltninger til nedbringelse af omkostningerne ved bankrisikoen eller ved de stillede garantier, navnlig når det drejer sig om unge iværksættere. På øerne, hvor virksomhedskulturen undertiden er mindre stærk end på kontinentet, bør de unge sættes i gang ved at fremme iværksætterånden og kreativiteten for at hindre, at de unge forlader øen, eller tilmed for at få de unge, der er rejst, til at vende tilbage.

4.3. Der er et reelt informationsbehov. I et økonomisk univers, hvor mangfoldigheden af aktører rækker langt ud over de kvantitative forskelle, som antallet af lønmodtagere, samlet balance eller omsætning lader formode, er det vigtigt at råde over redskaber, der er udformet specifikt med henblik på analyse af SMV'ernes levedygtighed på øerne. Ved at anvende kriterier baseret på produktionsrelaterede forhold vil det være muligt at inddrage den typiske mangfoldighed, der gør sig gældende blandt SMV'er på øerne, eftersom sådanne kriterier fokuserer på de særlige karakteristika ved de markeder, hvorpå disse virksomheder arbejder, samt de forskellige strategiske profiler, organisationsmåder, produktionsstrukturer og finansielle strukturer, som dette medfører.

4.4. Indførelsen af en procedure til evaluering af SMV'ernes adgang til finansielle ressourcer i ømråder til internt brug for banker og virksomheder, men ligeledes til eksternt brug i forhold til leverandører og offentligretlige organer for så vidt angår SMV og i forhold til Kommissionen, er et forslag som udvalget bør kunne fremme og bidrage til at sætte i værk.

5. Specifik udviklingsbistand

5.1. Udvalget mener, at man bør sætte ind over for ømrådernes SMV'er ved at: bevare og modernisere strukturerne i ømrådernes SMV'er, fremme ømrådernes SMV'er og gøre dem mere dynamiske.

5.2. Bevare og modernisere strukturerne i ømrådernes SMV'er.

5.2.1. Udvalget mener, at SMV bør hjælpes til at bevare samfundsstrukturen og beskæftigelsen på øerne. Denne målsætning bør målrettes og tilpasses de forskellige ø-kategorier og erhvervssektorer. Der bør gives særlig opmærksomhed til de »traditionelle« virksomheder, som ofte fremstiller helt exceptionelle kvalitetsprodukter beregnet på det lokale marked (fødevarer, kulturprodukter osv.).

5.2.2. Blandt alle de undersøgelser, Kommissionen forestår, er det vigtigt at identificere de reelle behov, som mikrovirksomhederne og de små virksomheder på øerne har. Den konkrete gennemførelse af henstillingerne i det europæiske charter for mindre virksomheder og et bedre samarbejde med virksomhedsejerne vil gøre det muligt bedre at definere disse behov⁽¹⁾.

5.2.3. Der findes en lang række EU-programmer for SMV'er, som går i denne retning, og det er nødvendigt at sørge for, at SMV'erne på øerne ikke står uden for den bevægelse, der allerede er startet på kontinentet.

5.2.4. Udvalget understreger behovet for specielt at styrke uddannelsesstrukturerne på alle niveauer, dvs. grunduddannelse, erhvervsuddannelse, lærlingeuddannelse. I forbindelse med mikrovirksomheder på øerne gælder dette lige såvel virksomhedslederne som de ansatte. Udover oprettelsen af uddannelsescentre eller styrkelsen af undervisningsprogrammerne, bør man støtte en aktiv strategi for udveksling af uddannet personale.

5.3. Fremme ømrådernes SMV'er og gøre dem mere dynamiske

5.3.1. Udvalget mener, at man samtidigt og med respekt for såvel de offentlige myndigheders som de private virksomheders specifikke udviklingsstrategier bør gennemføre pilotprogrammer, som er tilpasset de specifikke forhold, der gælder på øernes markeder for den del af erhvervsaktiviteten, der henhører under den specifikke, lokale økonomi for at gøre det muligt for SMV'er på øerne enten at udvikle dette marked, eller at åbne sig for markedsandele uden for øen.

5.3.2. ØSU understreger navnlig behovet for at etablere støttestrukturer for mikrovirksomheder og meget små virksomheder på under 50 ansatte. Disse mellemledsstrukturer skal støttes stærkt, således at de kan sikre, at der reelt og konkret tages hensyn til de operationelle behov, som de små virksomheder på øerne har, efterhånden som de indkredsnes. Mellemledsstrukturerne er et strategisk element i en konsekvent politik for virksomhedsstrukturen på øerne. En af prioriteterne for disse støttestrukturer er etablering af ledsage- og opfølgningstjenester i relation til støttede projekter vedrørende kvalitetsrådgivningsfunktioner. Ansættelsen af fast personale i disse strukturer er det eneste middel til at sikre:

- bistand og opfølgning på forvaltningen af EU-programmer;
- funktionen som teknologisk eller miljø sikkerhedsmæssig formidler;
- tjenester til ledsagelse og opfølgning af banksager;
- kvalitets- og sikkerhedskontrol m.m.

5.3.3. Udvalget understreger — stadig med udgangspunkt i de behov, mikrovirksomhederne og de små virksomheder på øerne har — behovet for at fremme og styrke samtlige net mellem mikrovirksomhederne og de små virksomheder på øerne for at lette udvekslingen af god praksis for forvaltning og kommunikation.

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »Europæisk charter for mindre virksomheder« —EFT C 204 af 18.7.2000, s. 57.

5.3.4. Udvalget foreslår at udråbe 2005 til Det Europæiske Ø-år. Kommissionen kan i den forbindelse eventuelt foretage en evaluering af de allerede truffene foranstaltninger for øerne og stadfæste en mere ambitiøs politik i forbindelse med reformen af strukturfondene og af regionalpolitikken.

6. Mod en integreret politik for samtlige øer i EU

6.1. Udvalget gør Kommissionen og Rådet opmærksom på, at det er nødvendigt at supplere udformningen af politikken for mikrovirksomheder og SMV med en integreret politik, der kan danne grundlag for positiv særbehandling af øer og øområder i den yderste periferi. Tre foranstaltninger kan bidrage til opfyldelsen af dette generelle mål, der skal være retningsgivende for de sektorielle politikker.

6.2. Betydningen af traktatens artikel 158 bør præciseres i overensstemmelse med ånden i erklæring nr. 30, der er tilføjet Amsterdam-traktaten, og i overensstemmelse med konklusionerne i Det Europæiske Råds møde i Nice. Denne artikel bør tydeliggøres gennem en eksplicit henvisning til princippet om territorial samhørighed og til områder, der lider under vedvarende strukturelle ulemper, som f.eks. øområder og regioner med ringe befolkningstæthed samt bjergområder med disse handicap. Den offentliggjorte »Første situationsrapport om økonomisk og social samhørighed⁽¹⁾ minder om

⁽¹⁾ KOM(2002) 46 endelig, s. 16.

»omfanget af det fællesskabsareal, der er dækket af bjergområder, kystområder og maritime områder«.

6.2.1. Udvalget håber, at reformen af strukturfondene efter 2006 kommer til at omfatte et særligt finansieringsinstrument for de områder, der falder uden for mål 1, men lider under vedvarende geografiske eller demografiske ulemper — dvs. især øerne. Dette instrument bør bl.a. kunne anvendes til at samfinansiere (mobil eller fast) transportrelateret infrastruktur og til at styrke samtlige net (energi, telekommunikation, vand, renovation), som øerne er afhængige af⁽²⁾.

6.2.2. Indførelsen af et sådant EU-instrument vil gøre det nemmere at evaluere procedurernes effektivitet, fremme tværregional udveksling af erfaringer med henblik på afprøvning af bedste praksis for udformning af projekter samt benchmarking m.m.

6.3. Endelig bør der i forslagene i hvidbogen om nye styreformer i EU tages mere hensyn til øerne. Kommissionen bør systematisk følge en strategi, der går på tværs af de eksisterende tjenester, eller oprette et særligt generaldirektorat med henblik på at integrere administrationen af og få overblik over de foranstaltninger, der omfatter og/eller har konsekvenser for øerne.

6.4. Efter Udvalgets mening vil en sådan integreret metode, der understøttes af mekanismer for forudgående høring i medlemsstaterne om lovgivningsmæssige tiltag af relevans for øerne, sikre et reelt samarbejde mellem øområderne, medlemsstaterne og Kommissionen.

⁽²⁾ Udtalelse om »De transeuropæiske net/øområder«.

Bruxelles, den 25. april 2002.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Skattekonkurrencen og dens konsekvenser for virksomhedernes konkurrenceevne«

(2002/C 149/16)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 28. februar 2001 i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde 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 Peter Morgan til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. februar 2002 med et stort flertal af stemmer for og 4 hverken for eller imod.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24.-25. april 2002, mødet den 25. april 2002, med 90 stemmer for, 3 imod og 2 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. ØSU har valgt at udarbejde en initiativudtalelse om skattekonkurrence og virksomhedernes konkurrenceevne. De bekymringer, som lå til grund for udtalelsens udarbejdelse, havde godt hold i virkeligheden. Der forelå bevis for udbredt misbrug. Med afsæt i nylige EU- og internationale initiativer er der dog nu ved at blive taget hul på hele problemkomplekset. Denne udtalelse omhandler derfor selve problemstillingen, og der gøres status over, hvilke skridt der er taget.

1.2. »Virksomhedernes konkurrenceevne« betyder en virksomheds evne til at overleve og trives trods stadigt omskiftelige markedsvilkår, samtidig med at den iagttager sit ansvar over for aktionærer, medarbejdere, kunder og leverandører.

1.3. Af de markeds kræfter, som indebærer muligheder for og trusler mod virksomhederne, kan nævnes faktorer såsom:

- ændringer i forbrugerpræferencer
- konkurrencefordele
- konjunkturbevægelser
- Det Indre Markeds virkninger
- globaliseringens virkninger.

1.4. Hele viften af det offentlige virksomhed, politik og tiltag på mange områder udgør også faktorer, som kan påvirke virksomhedernes konkurrenceevne. Af typiske faktorer kan nævnes sociale udgifter vedr. medarbejderne og socialsikrings-

ordninger, miljøbeskatning og -regler, forbrugerlovgivning, transportinfrastruktur, arbejdskraftens færdigheder, uddannelse, sundhed og det internationale aftalemønster. Den mest direkte virkende faktor er naturligvis selskabsbeskatningens beregningsgrundlag og størrelse.

1.5. Med »skattemæssig« sigtes der til den nationale beskatning i EU-landene og i tredjelande. Med andre ord sigtes der til skatteprovenu og de offentlige udgifter. »Skattekonkurrence« kan opstå på to måder. For det første kan et lands generelle skattemæssige ordning sammenlignet med andre lande bevirke, at landet virker mere tiltrækkende på virksomheder. På dette punkt udgør selskabsbeskatningens beregningsgrundlag og størrelse ofte et nøgleelement. For det andet kan de enkelte lande, uanset deres grundlæggende skattepolitik, vedtage undtagelser, dispensationer osv. med det specifikke sigte at trække virksomheder til landet og få dem til at blive der. Dette betegnes som skadelig skattekonkurrence. Disse incitamenter kan også antage form af statsstøtte.

1.6. Virksomheders beslutninger om at etablere sig bestemte steder af hensyn til optimering af konkurrenceevnen beror ikke nødvendigvis, og helt sikkert ikke udelukkende, på skattemæssige overvejelser. Forskellige faktorer har større eller mindre betydning for forskellige virksomheder i forskellige sektorer.

1.7. I behandlingen af nuværende EU- og internationale initiativer har vi medtaget følgende:

- EU's skattepolitiske prioritering;
- en undersøgelse af selskabsbeskatning fra Europa-Kommissionen;
- EU's adfærdskodeks om fjernelse af skadelig skattekonkurrence;

- EU's indsats med henblik på at fjerne skadelig statsstøtte;
- OECD's tiltag.

2. Oversigt over initiativer

2.1. EU's skattepolitiske prioriteringer

2.1.1. Kommissionen udsendte den 23. maj 2001 en meddelelse om »Skattepolitik i EU — prioriteringer for de kommende år«. ØSU har afgivet udtalelse om meddelelsen ⁽¹⁾. Meddelelsen giver et indblik i skattekonkurrencen. Meddelelsen behandles tillige i pkt. 4.1.

2.1.1.1. I afsnit 3.2.1 omtales de internationale rammer: »Det overordnede mål i de største verdensøkonomier, herunder for EU-medlemsstaterne, har været at arbejde sig frem mod et skattemæssigt klima, som fremmer en fri og retfærdig konkurrence og fører til grænseoverskridende erhvervsaktiviteter, samtidig med at det sikres, at de nationale skattegrundlag ikke undermineres. Arbejdet med at bekæmpe skadelig skattekonkurrence, både i OECD og i EU gennem skattepakken, har stået i centrum for dette mål de sidste par år.«

2.1.1.2. I afsnit 1 omtales skadelig skattekonkurrence: »Bestræbelserne på at dæmpe op for den skadelige skattekonkurrence ved hjælp af adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning og forslaget om beskatning af indtægter fra opsparing vil gøre det muligt for medlemsstaterne at konsolidere deres skatteprovenu og således åbne mulighed for at mindske den høje gennemsnitlige skattebyrde på arbejde. Det er derfor vigtigt, at EU følger de forskellige elementer i skattepakken op i hele forløbet.«

2.1.1.3. I afsnit 2.1 omtales de nationale skattepolitiske muligheder: »Den politiske dialog i EU har fremmet en integreret indgangsvinkel med en større opmærksomhed omkring politiske muligheder og begrænsninger for beskatning. Skattemæssigheder bør primært være forbeholdt områder, hvor de har gunstige virkninger på udbudssiden, og de bør ledsages af reformer af ydelsessystemerne for at øge vækstpotentialet og beskæftigelsen. Der er lagt vægt på behovet for at mindske skatetrykket på direkte og indirekte lønomkostninger, især på forholdsvis ufaglært og lavtlønnet arbejdskraft.« Og der optræder en henvisning mere i afsnit 2.4:

»Det offentlige udgiftsniveau er ligeledes et spørgsmål om nationale præferencer, så længe dette i passende grad finansieres ved hjælp af skatteprovenuet på en sådan måde, at budgetterne enten næsten er i balance eller udviser overskud.« »«

2.2. EU's undersøgelse af selskabsbeskatning

2.2.1. Kommissionens undersøgelse af selskabsbeskatning blev offentliggjort den 23. oktober 2001 i form af en meddelelse [KOM(2001) 582] og et arbejdsrapport fra Kommissionen [SEK(2001) 1681]. ØSU behandler disse i en særskilt udtalelse. Undersøgelsen behandles nærmere i pkt. 4.2.

2.2.2. Kommissionen ⁽²⁾ bemærker, at resultaterne af den kvantitative analyse vedr. 1999 viser, at »der er betydelig variation i de effektive skattebyrder, som investorer med hjemsted i EU's forskellige medlemsstater står overfor, og de måder, hvorpå de enkelte lande behandler investeringer i eller fra andre lande(...) Intervallet for de nationale effektive selskabsskattesatser er på ca. 37 procentpoint for de marginale investeringers vedkommende (mellem -4,1 % og 33,2 %) og på ca. 30 procentpoint for de mere profitable investeringers vedkommende (mellem 10,5 % og 39,7 %) (...) Over hele viften af nationale og grænseoverskridende indikatorer er der en bemærkelsesværdig konsistens i medlemsstaternes relative placering, navnlig i rangfølgens øvre og nedre dele.«

2.2.3. »Disse betydelige forskelle kan øve indflydelse på den internationale konkurrenceevne for EU-virksomheder, der er beliggende i forskellige medlemsstater, og være et incitament for virksomhederne til at vælge den mest skattebegunstigede geografiske placering af deres investeringer, hvilket muligvis ikke var den mest effektive placering, hvis der ikke blev opkrævet skatter. Hvis dette er tilfældet, kan forskelle i de effektive selskabsskatteniveauer give anledning til en ineffektiv ressourceallokering og derfor velfærdsomkostninger. Det er ikke i forbindelse med undersøgelsen forsøgt at kvantificere størrelsen af et effektivitetstab eller de velfærdsomkostninger, der kunne knytte sig til eksisterende forskelle i de effektive selskabsskattesatser i Den Europæiske Union. Ikke desto mindre fortjener skatteforskellenes størrelse og skatternes spredning særlig opmærksomhed, idet nogle eksterne faktorer og de forskellige legitime skattepolitiske mål kan begrunde en vis afvigelse fra målet om en neutral beskatning.«

2.2.4. Med det sigte at rydde skattehindringer i EU af vejen ser Kommissionen ⁽³⁾ på forskellige målrettede løsninger. Imidlertid vil »Kun et konsolideret selskabsskattegrundlag for de multinationale selskabers aktiviteter overalt i EU (vil) virkelig, via én ramme for selskabsbeskatningen, systematisk afhjælpe størstedelen af de skattemæssige hindringer for den grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked.

⁽¹⁾ EFT C 36 af 6.2.2002.

⁽²⁾ KOM(2001) 582 endelig, s. 7.

⁽³⁾ KOM(2001) 582 endelig, s. 15.

Det skal i fremtiden tillades virksomheder med grænseoverskridende og internationale aktiviteter i EU at beregne koncernens samlede indkomst ved anvendelse af ét sæt regler og at opstille konsoliderede regnskaber til skattemæssige formål (hvorved de potentielle skattemæssige virkninger af rent koncerninterne transaktioner elimineres).«

2.2.5. »Det skal bemærkes, at denne approach ikke gør indgreb i medlemsstaternes suverænitet til at fastsætte selskabsskattesatserne.«

2.2.6. »Efter Kommissionens opfattelse er det (derfor) kun logisk at styre Unionens selskabsskattepolitik hen imod en omfattende afhjælpning af de eksisterende grænseoverskridende skattemæssige hindringer i det indre marked (...). Efter Kommissionens opfattelse er det nødvendigt, at sikre et konsolideret selskabsskattegrundlag for virksomhedernes aktiviteter overalt i EU, at udvikle en egnet fordelingsmekanisme, der kan accepteres af alle deltagerne, og for medlemsstaternes vedkommende at fastsætte de relevante nationale selskabsskattesatser⁽¹⁾.« Diverse metoder og tekniske muligheder gennemgås i Kommissionens undersøgelse.

2.3. Adfærdskodeks

2.3.1. Primarolo-gruppens rapport om adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning blev offentliggjort den 29. november 1999. På mødet den 28. februar 2000 tog Rådet ikke stilling til rapportens indhold.

2.3.2. I rapportens afsnit 3 defineres skadelige foranstaltninger på følgende måde: »A. Uden at gribe ind i medlemsstaternes og Fællesskabets respektive kompetenceområder vedrører denne adfærdskodeks, som dækker erhvervsbeskatning, de foranstaltninger, som i betydeligt omfang påvirker eller kan påvirke placeringen af erhvervsaktiviteter i Fællesskabet. Som erhvervsaktivitet i denne sammenhæng forstås tillige alle aktiviteter, der gennemføres inden for en gruppe af selskaber.

De skattemæssige foranstaltninger, som kodeksen dækker, omfatter både love og regelsæt samt administrativ praksis.

B. Inden for det område, som specificeres i punkt A, skal skattemæssige foranstaltninger, som indebærer en betydeligt lavere reel beskatning, herunder nul-beskatning, end den, der generelt er gældende i den pågældende medlemsstat, anses for at være potentielt skadelig og den omfattes derfor af denne kodeks.

Et sådant beskatningsniveau kan være en følge af den nominelle skattesats, beskatningsgrundlaget eller enhver anden relevant faktor.

Når det vurderes, om sådanne foranstaltninger er skadelige, skal der bl.a. tages hensyn til følgende:

1. om fordelene kun gælder for ikke-bosiddende eller for transaktioner med ikke-bosiddende, eller
2. om fordelene slet intet har at gøre med det indenlandske marked, således at de ikke påvirker det nationale beskatningsgrundlag, eller
3. om fordelene også gives, selvom der ikke foreligger nogen reel økonomisk aktivitet eller nævneværdig økonomisk tilstedeværelse i den medlemsstat, som tilbyder sådanne skattefordele, eller
4. om reglerne for fastlæggelse af overskud af aktiviteter inden for en multinational gruppe af selskaber afviger fra internationalt accepterede principper, herunder navnlig de regler, som er aftalt i OECD, eller
5. om de skattemæssige foranstaltninger mangler gennemsigthed, herunder tilfælde, hvor lovbestemmelser behandles lempeligere på administrativt plan på en uigenemsigtig måde.«

2.3.3. I rapportens afsnit 4 søger man at sætte en stopper for fremtidige tilfælde af misbrug. »Medlemsstaternes forpligter sig til ikke at indføre nye skattemæssige foranstaltninger, som er skadelige i henhold til denne kodeks. Medlemsstaterne skal derfor iagttage kodeksens principper, når de fastlægger den fremtidige politik.«

2.3.4. I afsnit 5 behandles den særlige problematik omkring øer og afhængige områder: »I den udstrækning skattemæssige foranstaltninger anvendes til at støtte den økonomiske udvikling i bestemte regioner foretages der en vurdering af, om foranstaltningerne står i forhold til eller er rettet mod de tilstræbte mål. Ved vurderingen heraf lægges der særlig vægt på specielle forhold og bindinger, som gør sig gældende for regionerne i den yderste periferi og småøer, uden at underminere integriteten og sammenhængen i Fællesskabets retsorden, herunder det indre marked og fælles politikker.

Medlemsstater med afhængige eller associerede områder eller som har et særligt ansvar eller nyder en skattemæssig fortrinsstilling i forhold til andre områder, forpligter sig til inden for rammerne af deres forfatningsmæssige ordninger at påse, at disse principper overholdes i disse områder.«

2.3.5. Rapporten inddeler skadelige foranstaltninger i følgende grupper:

- a) finansielle tjenester, koncernfinansiering og royalty-betalinger;
- b) forsikring, genforsikring og kapitalforsikring;
- c) koncerninterne tjenester;
- d) holdingselskaber;

⁽¹⁾ KOM(2001) 582 endelig, s. 16.

- e) fritagne selskaber og offshore-selskaber;
- f) andet.

I alt er der kortlagt hen ved 300 foranstaltninger, der er inddelt i enten acceptable eller skadelige og uacceptable. Der hersker bred enighed om at der findes 66 skadelige foranstaltninger, som bør være afviklet i 2003, og en rapport blev forelagt på økonomi- og finansministrenes Rådsmøde den 4. december, men man nåede ikke frem til egentlige konklusioner. Rådet anmodede arbejdsgruppen om at fortsætte behandlingen i overensstemmelse med tidsplanen for skattepakken.

2.4. EU-indsats vedr. statsstøtte

2.4.1. EU's konkurrencekommissær, Mario Monti, udtalte for nylig⁽¹⁾ følgende: »Trods de opnåede fremskridt er der stadig spillerum for at nedbringe støtten yderligere. Kommissionen støtter derfor stærkt medlemsstaterne i deres bestræbelser for at nedsætte niveauet for støtte, i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner fra Stockholm i foråret 2001. Medlemsstaterne bør fortsat overveje, hvordan de kan ændre deres støttepolitik. Hver gang der ydes mindre statsstøtte, mindskes konkurrencefordrejningerne inden for det indre marked og forøges fordelene ved Den Økonomiske og Monetære Union. Fra Kommissionens side vil jeg fortsat prioritere kontrollen med overholdelsen af statsstøttereglerne meget højt.«

2.4.2. Skønt de 28 mia. EUR, der blev ydet til denne sektor, ligger under de 36 mia. EUR, der blev ydet i den foregående periode 1995-1997, skyldes det samlede fald ikke udviklingen i EU som helhed, men kan fortsat hovedsagelig tilskrives de to lande Italien og Tyskland. I begge medlemsstater faldt støtten betydeligt. I Belgien, Grækenland, Spanien, Luxembourg, Nederlandene og Det Forenede Kongerige faldt støtten til fremstillingsvirksomhed ligeledes, men dette blev opvejet af stigninger i andre medlemsstater.

2.4.3. Der er fortsat betydelige forskelle mellem de enkelte medlemsstater. Støtteniveauet i forhold til værditilvæksten er højest i Grækenland og lavest i Det Forenede Kongerige og Portugal. En sammenligning viser, at støtteniveauet i Grækenland beregnet som en procentdel af værditilvæksten er over syv gange højere end i Det Forenede Kongerige. Medlemsstater som Sverige, Nederlandene, Det Forenede Kongerige eller Portugal har kunnet fastholde deres støtte på et lavt niveau, mens Italien, Tyskland og Spanien hurtigt er ved at nedsætte deres støtteniveauer.

2.4.4. Kommissionen bebudede i juli 2001, at den tager følgende skridt:

- a) øget gennemsigtighed via statsstøtterejestret og resultattavlen

- b) overvågning af statsstøttekontrolreglerne
- c) effektiv styrkelse af kontrollen med statsstøtten i ansøgerlandene
- d) hurtigere inddrivelse af ulovlig støtte. Der vil blive lagt særlig vægt på hurtigere inddrivelse af støtte, som Kommissionen har erklæret for uforenelig med EF's statsstøtteregler.

2.4.5. Den 11. juli 2001 iværksatte kommissær Mario Monti en omfattende undersøgelse af statsstøtte i forbindelse med virksomheders skatteordninger. Undersøgelserne dækkede 11 erhvervsskatteordninger i 8 medlemsstater samt eksisterende skattefordele i 4 andre medlemsstater, da disse ikke længere er berettigede som følge af de økonomiske ændringer på EU's fælles marked (jf. pressemeddelelse IP/01/982).

2.5. OECD

2.5.1. OECD har beskæftiget sig med skadelig skattekonkurrence på verdensplan og især med eksistensen af de såkaldte skattely; OECD er nået frem til en liste på 35 skattely. Indtil nu har 28 områder forpligtet sig og vil blive taget af OECD's sorte liste. USA tvivler dog på, at det er etisk forsvarligt, at suveræne stater påbringes OECD's synspunkter. Siden begivenhederne den 11. september 2001 er den politiske støtte til bekæmpelse af skattesvig og hvidvaskning af penge taget til, og de såkaldte skattely granskes nu nærmere.

2.5.2. Skattelyenes frist for at gå med til at samarbejde med OECD er 28. februar 2002. Skattely, der undlader dette, vil kunne forvente sanktioner.

3. Den nationale beskatnings karakteristika

3.1. Den nationale beskatnings karakteristika tager udgangspunkt i nogle valg, som regeringerne og borgerne har foretaget af historiske og kulturelle årsager.

3.2. Disse valg afspejler, hvilken rolle den offentlige sektor tillægges i de forskellige lande. De enkelte lande vælger deres egne økonomiske og sociale tiltag og den dertil hørende politik ud fra bevidstheden om, at tiltagene vil få særlige virkninger i form af de skatteordninger, som de kræver.

3.3. Eksempelvis kan nogle lande opveje deres høje skatte-tryk ved at stille en bedre offentlig infrastruktur til rådighed eller ved bedre uddannelsesmuligheder. Værtslandene og virksomhederne i de pågældende lande er fuldt bevidste om sammenhængen mellem skatteniveau og de deraf følgende offentlige udgifter.

⁽¹⁾ Kommissionens pressemeddelelse om »Statsstøtten bevæger sig i den rigtige retning«, 19.7.2001 (IP/01/1033).

3.4. Det konkluderes i undersøgelsen af selskabsbeskatning, at selskabsskattesatserne er et anliggende, som henhører under medlemsstaternes regeringer.

4. Virksomhedernes konkurrenceevne og beskatning

4.1. Nedenstående spørgsmål, som berører virksomhedernes konkurrenceevne, behandles i ØSU's udtalelse om skattepolitik i EU⁽¹⁾.

4.1.1. De ikke-lønmæssige arbejdskraftomkostninger er så høje i nogle medlemsstater, at de kan lægge hindringer i vejen for indgående udenlandske investeringer.

4.1.2. Udgifterne til råvarer kan udgøre en betydelig andel af de samlede omkostninger. For energiintensive erhverv kan den effektive energibeskatning udgøre en vigtig faktor.

4.1.3. I EU findes der en fælles momsordning om end satserne svinger inden for en given båndbredde, ligesom der gives undtagelser i nogle medlemsstater. Momsordningen i en medlemsstat kan virke tiltrækkende eller afskrækkende på nye virksomheder, jf. den standende debat om moms og e-handel, hvor der er givet udtryk for bekymring for, at tredjelandsvirksomheder, som er nødt til at lade sig registrere i EU, vil vælge et land med lav momssats.

4.1.4. Skatter og arbejdsgiverafgifter i forbindelse med arbejdskraft svinger fra land til land og kan indvirke på en virksomheds mulighed for at beskæftige de nødvendige arbejdstagere.

4.1.5. Vanskeligheder ved at overføre pensioner fra en medlemsstat til en anden udgør en hindring for arbejdskraftens mobilitet, især for ledende medarbejdere og liberale erhverv.

4.2. Nedenstående spørgsmål blev blandt flere andre behandlet i den undersøgelse om selskabsbeskatning, som Kommissionen forelagde i oktober 2001.

4.2.1. Interne afregningspriser vedrører priser, som de enkelte dele af en større økonomisk enhed opkræver for transaktioner vedr. varer og tjenesteydelser inden for en og samme koncern, f.eks. inden for en multinational virksomhed. I EU er voldgiftskonventionen et middel til at løse tvister omkring interne afregningspriser.

4.2.2. Koncerninterne betalinger af renter og royalties er underkastet kildeskat, som opkræves af medlemsstaternes skattemyndigheder, hvilket kan resultere i dobbeltbeskatning. I sådanne tilfælde konfronteres virksomhederne med tidskrævende administrative procedurer, ligesom der kan påløbe finansielle udgifter i perioden mellem det tidspunkt, hvor virksomheden betaler kildeskatten, og det tidspunkt, hvor den får kildeskatten refunderet.

4.2.3. Kompensation for grænseoverskridende underskud betyder, at en virksomhed har mulighed for at udligne underskud på tværs af landegrænser, dvs. at hvis en virksomhed har underskud på et marked, kan det udligne dette underskud med overskud på et andet marked. Der findes ingen mekanisme herfor på det indre marked. Dette medfører store omkostninger for erhvervslivet og kan afholde en virksomhed fra at investere på nye, uprøvede markeder.

4.2.4. Grænseoverskridende fusioner kan være kostbare selv på det indre marked, hvilket kan forhindre virksomheder i at gennemføre omstruktureringer optimalt. Man er bl.a. stødt på problemer med overførselsskatter ved overførsel af skatter til et datterselskab, manglende mulighed for at overføre tab til en ny virksomhedsstruktur og obligatorisk brug af hensættelser, som hidtil har været brugt til at nedbringe skattepligtige overskud. Fusionsdirektivet fra 1990 medførte nogle forbedringer, men de resterende hindringer stiller EU-virksomheder dårligere end tredjelandsvirksomheder, som opstarter nye aktiviteter i EU.

4.2.5. Selskabsbeskatningen svinger stærkt fra det ene medlemsland til det andet, både i henseende til beskatningsgrundlag og selskabsskattesats. Regeringerne afgør, hvorledes de ønsker at beskatte virksomheder på deres område, og kan eksempelvis benytte beskatning som et redskab til at tilskynde til nye virksomhedsetableringer eller til at tiltrække udenlandske investeringer. I nogle tilfælde har virksomhederne mulighed for skattemæssigt fradrag for investeringer i form af afskrivninger.

4.2.6. Udover de ovenfor beskrevne vanskeligheder ved at drive virksomhed i flere lande støder selskaber med virksomhed i andre medlemsstater, hvor de ikke er repræsenteret, ofte på administrative vanskeligheder med skatte- og socialsikringsregler, som det pågældende lands egne virksomheder ikke er underkastet. Disse problemer medfører konkurrenceforvridninger.

4.3. Inden for EU bør virksomhederne kunne arbejde effektivt på tværs af landegrænserne og derved nyde godt af fordelene ved det indre marked. Forskellen i effektivitet mellem en virksomhed, som er aktiv i flere lande, og en virksomhed, som kun er aktiv i et enkelt land, er en indikator for de hindringer, der påvirker konkurrenceevnen for en virksomhed, der er aktiv på det indre marked.

⁽¹⁾ KOM(2001) 260.

4.4. Fjernelsen af skatteforvridninger mellem medlemsstaterne kan enten være af formel eller uformel karakter. Undersøgelsen af selskabsbeskatning kan føre til betydelig formel konvergens mellem selskabsskattesystemerne. Konvergens mellem skattesatser vil dog kun kunne nås uformelt, ved at medlemsstaterne reagerer i overensstemmelse hermed.

5. Konklusioner og yderligere indsats

5.1. Selskabsskattesatserne fastsættes fortsat af den enkelte medlemsstat. Da ordningerne er forskellige, vil der selvagt fortsat være tale om latent konkurrence. Denne situation vil vedblive at bestå, men ifølge Kommissionens undersøgelse af selskabsbeskatning bør mange modsætninger kunne ryddes af vejen. Generelt opfordrede Det Europæiske Råd i konklusionerne fra Lissabon samtlige medlemsstater til at forbedre deres skatteordningers konkurrenceevne.

5.2. I mellemtiden bør der sættes ind mod skadelige foranstaltninger, som øver indflydelse på virksomhedernes lokaliseringsbeslutninger. ØSU anmoder Rådet om at følge politisk op på de spørgsmål, som behandles i Primarolo-rapporten, da de i rapporten omtalte problemstillinger er nøgleelementer i spørgsmålet om skattekonkurrence, dog uden at overse Verona-aftalen fra december 1997⁽¹⁾ om en række skattemæssige foranstaltninger (»skattepakken«) og det forhold, at der er aftalt⁽²⁾ en parallel tidsplan for de vigtigste dele af pakken. Rapporten var et stort skridt fremad. Det vil være to skridt tilbage, hvis man undlader at handle

5.3. ØSU anser Kommissionens seneste indsats på statsstøtteområdet for opmuntrende. I meddelelsen om skattepolitiske prioriteringer anfører Kommissionen, at den i beskatnings-spørgsmål generelt set vil indstævne medlemsstater, som ikke overholder reglerne, for EF-domstolen. ØSU opfordrer Kommissionen til at benytte denne metode til at få ryddet ulovlig statsstøtte af vejen.

⁽¹⁾ Rådets konklusioner (økonomi- og finansministrene), EFT C 2 af 6.1.1998.

⁽²⁾ Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira, pressemeddelelse (19/6/2000) nr. 200/1/00.

5.4. ØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at påse, at OECD-undersøgelsen munder ud i nogle rimelige, hæderlige resultater efter udløbet af fristen 28. februar 2002.

5.5. Hvad erhvervslivet angår, må hovedprioriteten gå ud på at gennemføre det program, som oprides i meddelelsen om skattepolitiske prioriteringer. Moms, pensioner og interne afregningspriser er blot nogle af problemerne.

5.6. Udfaldet af undersøgelsen af selskabsbeskatning, som blev offentliggjort i oktober, vil få den allerstørste betydning for virksomhedernes konkurrenceevne i EU, selv om det er vigtigt at huske på, at selskabsskattesatserne fortsat er nationale anliggender. Kommissionen foreslår en toleddet strategi, der tager sigte på en øjeblikkelig indsats vedrørende målrettede foranstaltninger og iværksættelse af en bredere drøftelse af generelle omfattende foranstaltninger med det formål at sikre EU's erhvervsvirksomheder et konsolideret selskabsskattegrundlag for deres aktiviteter overalt i EU.

5.7. Der er tale om en lang række problemstillinger, men de skattemæssige aspekter i forbindelse med statuten for det europæiske selskab bør prioriteres. De fulde fordele ved at oprette et europæisk selskab (SE) vil kun kunne opnås, hvis de eksisterende virksomheder kan etablere et sådant selskab, uden at der påløber skattemæssige meromkostninger, og hvis de kan undgå nogle af de eksisterende skattemæssige hindringer for aktiviteter i mere end én medlemsstat. Som sagerne forholder sig i øjeblikket, er ingen af disse betingelser opfyldt, og det kan bringe SE-selskabets succes i fare. Indførelsen af SE-selskabsstatuten må ikke føre til nye skatteforvridninger i forhold til selskaber registreret i medlemsstaterne.

5.8. Selv om skatteregler og skattekonkurrence i høj grad påvirker en virksomheds konkurrenceevne, er de afgørende spørgsmål som regel ikke af skattemæssig karakter, medmindre skattereglerne er urimelige og skadelige. Skatteregler er politiske og er udtryk for et politisk valg. Mange af de markeds kræfter, som øver indflydelse på en virksomheds konkurrenceevne, lader sig nemlig ikke kontrollere. Virksomhederne forventer af politikerne, at de opstiller skattereglerne ud fra en fornuftig og logisk tankegang, og at reglerne forbliver stabile over tid.

Bruxelles, den 25. april 2002.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fælles politik mod ulovlig indvandring«

(KOM(2001) 672 endelig)

(2002/C 149/17)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 21. januar 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 Sektionen for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Luis Miguel Pariza Castaños til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling den 24.-25. april 2002, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 97 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Resumé af meddelelsen

1.1. Meddelelsen behandler forskellige aspekter af forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring og foreslår tiltag på områder som visumpolitik, informationsudveksling, grænseforvaltning, politisamarbejde, straffelovgivning og hjemsendelsespolitik.

1.2. Der er et kapitel om retningslinjer, mål og krav, hvor de væsentligste aspekter af den fremtidige politik på området fastsættes, og et andet kapitel om en handlingsplan, som præciserer, hvilke skridt der bør tages.

1.3. I kapitlet om retningslinjer, mål og krav påpeges det indledningsvist, at ulovlig indvandring er et mangesidet begreb, og at der er behov for et grundigt kendskab til dens årsager, former, mønstre og kanaler, hvis fremtidige foranstaltninger skal afstemmes efter realiteterne.

1.3.1. Meddelelsen anfører, at ulovlig indvandring bør bekæmpes, uden at de mennesker, der har behov for international beskyttelse, får vanskeligere ved at opnå adgang til medlemsstaterne. For at opretholde denne ligevægt bør medlemsstaterne undersøge mulighederne for hurtig adgang til beskyttelse, således at flygtninge ikke behøver at ty til ulovlig indvandring. Man bør eksempelvis i højere grad udnytte muligheden for at behandle anmodninger indgivet i den pågældendes hjemland og gøre det lettere for flygtninge at rejse til medlemsstaterne via genbosættelsesordninger.

1.3.2. Forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring omfatter forskning i dens årsager, fremme af nye partnerskaber med hjemlandene, informationskampag-

ner osv. I relation til hjemlandene bør der tages skridt til at fremme fred, politisk stabilitet, menneskerettigheder og bæredygtig økonomisk udvikling.

1.3.3. De kriminelle aktiviteter, der knytter sig til illegale migrationsstrømme, såvel menneskehandel som menneskesmugling, må bekæmpes og straffes på passende vis, hvilket betyder, at medlemsstaternes straffelovgivning må harmoniseres. Der bør arbejdes videre med fælles standarder for håndtering af illegal beskæftigelse, transportvirksomheders ansvar og regler for ulovlig indrejse og ulovligt ophold.

1.4. Kapitlet om en Handlingsplan omhandler, hvad der bør ske på området for visum, udveksling og analyse af oplysninger, foranstaltninger »før grænsen«, operationel og politimæssig koordinering, straffelovgivning og hjemsendelsespolitik.

1.4.1. Visumpolitikens betydning for ulovlig indvandring ligger i det forhold, at en del af den ulovlige indvandring foregår, når folk passerer grænseposter, men ikke har passende dokumentation eller har falsk dokumentation. Det nuværende Schengen-visum er et dokument af høj standard, som effektivt modvirker forsøg på forfalskning, men der er behov for yderligere skridt for at forbedre måderne at identificere visumindehavere på samt fremme samarbejdet mellem EU-konsulaterne. Man bør overveje oprettelse af fælles visumudstedelseskontorer, som med færre omkostninger kan tilbyde bedre tekniske tjenester og udstyr. Endvidere er det nødvendigt at udvikle et europæisk edb-system for information om udstedte visa: ud over identifikation af selve dokumentet kunne der foretages en yderligere kontrol via den relevante database.

1.4.2. Udveksling og analyse af oplysninger er af stor betydning for at forstå og på passende vis håndtere ulovlig indvandring. Der er behov for en nærmere analyse af fænomenets årsager, indrejsemetoder osv. Informationsudvekslingssystemerne må derfor moderniseres og forslaget om at oprette et europæisk migrationsovervågningscenter udmøntes i praksis. Endvidere foreslås det at indføre et system for hurtig varsling eller en permanent ramme for kommunikation, hvor de enkelte medlemsstater omgående kan rapportere om ulovlige migrationsbevægelser.

1.4.3. Mulige foranstaltninger i transit- og hjemlandene omfatter oprettelse af et netværk af forbindelsesofficerer hos indvandringsmyndigheder og flyselskaber, der koordinerer deres arbejde i selve hjemlandene. Endvidere er der behov for et bredt sæt foranstaltninger omfattende finansiel støtte til foranstaltninger i tredjelande såsom støtte til asylansøgerinfrastrukturer, oplysningskampagner, uddannelse af de offentligt ansatte, ekspertmøder, forbedring af grænsekontrollens udstyr osv. Oplysningskampagnerne skal fokusere på de risici, der er forbundet med ulovlig indvandring samt på andre aspekter.

1.4.4. En forbedring af kontrollen ved EU's ydre grænser kræver foranstaltninger såsom indførelse af en europæisk grænsebevogtning, udvikling af et uddannelsesprogram for grænsevagter eller oprettelse af fælles grænsekontrolhold. Oprettelse af en europæisk grænsevagtskole foreslås som en fremtidig udvikling.

1.4.5. Ovennævnte forslag kunne kombineres og føre til oprettelsen af en fælles teknisk støttefunktion. Denne skulle omfatte det europæiske migrationsovervågningscenter, systemet for hurtig varsling, den europæiske grænsevagtskole og systemforvaltning (SIS, Eurodac, det europæiske visumidentifikationssystem).

1.4.6. Europol bør spille en mere fremtrædende rolle i afsløring og optrævelse af kriminelle netværk og bør have udvidet sine operative beføjelser, især hvad angår menneskesmugling og menneskehandel.

1.4.7. Alle medlemsstaterne må foretage de nødvendige ændringer af deres udlændingelovgivning og straffelovgivning for at gøre bekæmpelsen af menneskesmugling og menneskehandel mere effektiv. Menneskesmugling defineres som hjælp til ulovlig passage af en grænse, mens menneskehandel betyder udnyttelse af mennesker. I et nyligt direktiv er der fastsat foranstaltninger til bekæmpelse af menneskesmugling, og der foreligger en rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel. Der er imidlertid behov for nye lovforslag, som ser på den situation, ofrene for menneskesmugling befinder sig i. Kommissionen vil fremlægge et forslag om opholdsret til ofre for menneskehandel, som er rede til at samarbejde i undersøgelser og retsforfølgning af menneskehandlere.

1.4.8. Ulovlig beskæftigelse af indvandrere, som ikke har papirerne i orden, stimulerer illegale migrationsstrømme og bør imødegås med passende straffe; bl.a. bør arbejdsgiverne afholde omkostningerne ved hjemsendelse og andre omkostninger. Medlemsstaterne bør sikre, at denne aktivitet ikke betaler sig.

1.4.9. Transportvirksomhederne har ligeledes et særligt ansvar. De skal træffe alle fornødne foranstaltninger for at sikre, at udlændinge er i besiddelse af gyldige rejsedokumenter. Rådet har allerede vedtaget et direktiv herom, men det er nødvendigt med flere regler og en større harmonisering.

1.4.10. Hjemsendelsespolitikken supplerer ovennævnte foranstaltninger. Frivillig hjemsendelse skal foretrækkes. Hvad angår transit- og tilbagetagelsesspørgsmål er der behov for et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og fælles aktioner: i forbindelse med tilbagetagelsesaftaler må der altid tages hensyn til menneskerettighedssituationen i hjemlandet. Kommissionen er i færd med at udarbejde en grøn bog om EU's hjemsendelsespolitik.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU ønsker først at kommentere den anvendte terminologi. Udtrykket »ulovlig« bør især anvendes til at referere til smugling, handel eller udnyttelse, således at alle, der er beskæftiget og tjener på sådanne aktiviteter betragtes som »lovovertrædere«. Derimod bør udtrykket »ulovlig indvandring«, når der er tale om personer, der emigrerer, nærmere præciseres. Selv om det ikke er lovligt at rejse ind i et land uden dokumentation og de nødvendige tilladelser, er de pågældende personer ikke kriminelle. Den sidestilling af irregulær indvandring og kriminalitet, der foretages i mange massemedier, svarer ikke til virkeligheden og giver næring til frygt og fremmedhad i befolkningen. Irregulære indvandrere er ikke kriminelle, selv om de ikke har papirerne i orden.

2.2. Som indledende generel kommentar til meddelelsen udtrykker ØSU sin fulde støtte til kampen mod ulovlig indvandring, især de aspekter, der vedrører menneskesmugling og -handel. Disse kriminelle aktiviteter har ført til en ny form for slaveri og en omfattende illegal handel, som bygger på millioner af menneskers lidelser. Det er en af vor tids store svøber, som retsstaten må sætte alt ind på at komme til livs.

2.3. ØSU bifalder meddelelsens understregning af behovet for at anerkende retten til international beskyttelse for dem, der har brug herfor, og følgelig at bekæmpe ulovlig indvandring uden at gribe ind i asylretten. ØSU mener imidlertid ikke, at denne ret er tilstrækkeligt garanteret med meddelelsens nuværende ordlyd, især hvad angår transportvirksomhedernes ansvar. Dette aspekt vil blive drøftet under de nedenstående særlige bemærkninger.

2.4. ØSU støtter Kommissionens forslag om at oprette nye juridiske instrumenter, som kan gøre det muligt at skærpe sanktionerne over for menneskesmugling og -handel, og bifalder en harmonisering af udlændingelovgivningen og straffelovgivningen, så alle medlemsstaterne kan agere med samme styrke på dette område.

2.5. Som anført i ØSU's udtalelse om en ny indvandringspolitik i EU ⁽¹⁾ må EU-institutionerne og medlemsstaterne fremme nye lovgivningsinstrumenter og styrke deres politiske og administrative arbejde for at forebygge illegal beskæftigelse af indvandrere, der ikke har papirerne i orden. Det samme behov er afspejlet i meddelelsens bemærkninger om den tiltrækningskraft som ulovlig beskæftigelse udøver.

2.6. Meddelelsen tager ikke megen hensyn til Kommissionens egen analyse af årsagerne til irregulær indvandring i dens meddelelse fra november 2000 ⁽²⁾. Det blev deri understreget, at en af årsagerne til den voksende irregulære indvandring er mangelen på lovlige kanaler for indvandring i beskæftigelsesøjemed. Der er en efterspørgsel efter arbejdskraft i visse sektorer af den europæiske økonomi, men ikke desto mindre gør den førte indvandringspolitik det meget vanskeligt at komme ind legalt. Dette er en af årsagerne til indvandring ad ulovlige kanaler, og der bør følgelig tages skridt til at finde en løsning på den situation, de pågældende befinder sig i.

2.7. Eftersom den nuværende restriktive indvandringspolitik i høj grad er skyld i, at mange mennesker er »papirløse«, bør Kommissionen og medlemsstaterne overveje at regularisere de pågældendes situation, så de kan komme til at arbejde legalt.

2.8. ØSU mener, at der som et nødvendigt supplement til en fælles indvandringspolitik må udformes en fælles politik for ulovlig indvandring. Rådet bør fremskynde sit arbejde med vedtagelsen af direktiverne om familiesammenføring, status som fastboende udlænding og adgangs- og opholdsbetingelserne for nye indvandrere. Dette vil væsentligt mindske problemet med irregulær indvandring.

3. Særlige bemærkninger

3.1. I analysen af årsagerne og definitionen af målsætningerne for en fælles politik for ulovlig indvandring bør der lægges samme vægt på to vigtige aspekter:

- bekæmpelse af menneskesmugling, menneskehandel og ulovlig beskæftigelse af mennesker
- åbning af lovlige kanaler for migrationsstrømme.

Disse to aspekter må altid betragtes som sammenhørende, om end det sidste ikke er omfattet af meddelelsen, fordi det for øjeblikket er til behandling i forbindelse med andre forslag fra Kommissionen. Ulovlig indvandring er ikke udelukkende en sag for politi og retsvæsen.

3.2. *Illegal beskæftigelse*

3.2.1. Der må lægges mere vægt på skridt til bekæmpelse af illegal beskæftigelse. Illegal beskæftigelse af irregulære indvandrere, som overtræder gældende arbejdsnormer, bør kaldes udnyttelse. I Kommissionens meddelelse anvendes udtrykket »udnyttelse« kun, når der er tale om menneskehandel; efter ØSU's mening bør det under visse omstændigheder også anvendes i forbindelse med illegal beskæftigelse.

3.2.2. Da der stadig ikke findes passende kanaler for lovlig indvandring, tilbyder nogle arbejdsgivere arbejde til irregulære indvandrere, fordi de ikke kan finde indvandrere med papirerne i orden.

3.2.3. Nogle få arbejdsgivere udnytter denne situation og pålægger de pågældende mennesker løn- og arbejdsvilkår, som er i modstrid med alle arbejdsnormer og/eller kollektive aftaler. Nogle få arbejdsgivere er også meddelagtige i netværk, som beskæftiger sig med menneskesmugling.

3.2.4. Udnyttelse af arbejdstagere bør derfor ikke blot være genstand for økonomiske sanktioner; også medlemsstaternes straffelovgivning bør inddrages.

3.2.5. ØSU støtter forslaget om at konfiskere økonomiske gevinster af kriminelle handlinger i relation til irregulær indvandring.

3.2.6. Arbejdsmarkedets parter må inddrages i kampen mod udnyttelse af irregulære indvandrere gennem illegal beskæftigelse. Fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne bør samarbejde med de offentlige myndigheder om at komme udnyttelsen af indvandrere til livs. ØSU bifalder Kommissionens forslag om at eliminere alle konkurrencefordele, arbejdsgivere opnår ved at beskæftige irregulære indvandrere. Det direktiv, Kommissionen omtaler, kunne bidrage til at løse dette problem.

⁽¹⁾ EFT C 260 af 17.9.2001 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen KOM(2000) 757 endelig.

3.3. *Belønning af ofre, der samarbejder med domstolene*

3.3.1. Ofre for udnyttelse i forbindelse med illegal beskæftigelse bør behandles gunstigt. Indvandrere, der ansættes sort, bør - når de udsættes for ekstreme forhold - betragtes som ofre for udnyttelse. Det bør derfor anføres, at ofre, der samarbejder med domstolene i undersøgelser om illegal beskæftigelse og udnyttelse, kan bevilges opholdsret, lige som det er tilfældet med ofre for menneskehandel (pkt. 4.7.2 i meddelelsen).

3.3.2. ØSU glæder sig over, at Kommissionen hurtigt har udarbejdet et lovforslag om opholdstilladelse til ofre, der er rede til at samarbejde i undersøgelse og retsforfølgning af de mennesker, der udnytter dem.

3.4. *Sanktioner mod transportørerne*

3.4.1. ØSU gentager i denne udtalelse, at det er modstander af sanktioner mod passagertransportvirksomheder. Det har allerede i en tidligere udtalelse ⁽¹⁾ anført, at transportvirksomheder og deres ansatte ikke bør være ansvarlige for at kontrollere passagernes rejsedokumenter, da dette kan forhindre, at asylretten, der er beskyttet af internationale konventioner, ikke kan udøves af asylsøgere, som ønsker adgang til en medlemsstat. Ansvar for kontrol af rejsedokumenter bør ligge hos specialiserede embedsmænd og kunne varetages af det netværk af forbindelsesofficerer, Kommissionen foreslår at oprette i hjemlandet, og ikke af transportvirksomhedernes personale.

3.4.2. Som en udbygning af ovennævnte punkt understreger ØSU, at det ved udtrykket »transportør« forstår en passagertransportvirksomhed, som fuldt lovligt transporterer en person, der har betalt for sin billet. Det gælder derfor ikke for varetransportvirksomheder, som frivilligt transporterer personer ulovligt, da der her er tale om et forhold, der henhører under menneskesmugling.

3.5. *Regularisering af personer, som ikke har papirerne i orden*

3.5.1. En anden af ØSU's hovedindvendinger mod indholdet af meddelelsen vedrører den måde, hvorpå indvandrere i EU, der ikke har papirerne i orden, bør behandles. Meddelelsen taler kun om hjemsendelsespolitik, som nok er nødvendig, men som ikke kan være det eneste svar på en sådan situation.

3.5.2. Inden for rammerne af koordineringen af den førte politik bør Kommissionen opfordre medlemsstaterne til at udarbejde nogle reguleringsforanstaltninger for dermed at undgå risikoen for, at irregulær indvandring bliver betragtet som lovlig indvandring ad bagvejen. Ved regulariseringen af den situation, de pågældende befinder sig i, bør der ses på, hvor etablerede de er socialt og beskæftigelsesmæssigt.

3.6. *Samarbejde om visum- og grænsekontrolpolitik*

3.6.1. Samarbejde med hjemlandene er et vigtigt instrument for kanalisering af migrationsstrømme på lovlig vis og for forebyggelse af ulovlig indvandring.

3.6.2. I forbindelse med visumudstedelse og kontrol af de ydre grænser må medlemsstaterne samarbejde med hinanden og opfylde de forpligtelser, de har indgået. Man bør være opmærksom på, at EU's ydre grænser i de kommende år vil blive udsat for et kraftigt migrationspres.

3.6.3. For at gennemføre denne fælles politik er det nødvendigt med en koordinering og informationsudveksling mellem forbindelsesofficererne.

3.6.4. ØSU støtter Kommissionens forslag om at oprette en europæisk grænsevagtskole med fælles standarder og en harmoniseret uddannelsesplan. På mellemlang sigt bør der tages skridt til at oprette en grænsevagtskole. Grænsekontrollen bør foretages af embedsmænd, der er vant til at omgås mennesker, og som har en indgående teknisk knowhow.

3.6.5. Det er meget vigtigt at hjælpe tredjelandene finansielt med at bekæmpe menneskesmugling og forvalte lovlige migrationsstrømme. Dette nødvendiggør afholdelse af oplysningskampagner til forebyggelse af irregulær indvandring. Arbejdsmarkedets partnere og andre organisationer i civilsamfundet kunne deltage i sådanne kampagner.

3.6.6. Det bør understreges, at der først og fremmest bør ydes finansiell støtte til ansøgerlandene, hvis arbejdstagere først får fri bevægelighed efter en overgangsperiode. Disse lande vil ligeledes skulle anstrenge sig yderligere mht. grænsekontrollen og deres egne immigrationsstrømme.

3.7. *Bekæmpelse af organiseret kriminalitet*

3.7.1. Europol bør spille en mere fremtrædende rolle i afsløringen og optrævelsen af kriminelle netværk, som smugler irregulære indvandrere. Europol bør have større operative beføjelser, idet artikel 30 i EU-traktaten bør udnyttes fuldt ud. Man bør sætte alt ind på at opspore de finansielle netværk, der er forbundet med menneskehandel og -smugling.

⁽¹⁾ Udtalelse om Kommissionens meddelelse om en fælles asylprocedure — EFT C 260 af 17.9.2001 (Ordfører: Dario Mengozzi).

3.7.2. Eurojus og det europæiske retlige netværk bør styrkes i forbindelse med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, hvidvaskning af sorte penge og menneskesmugling. Konventionen om gensidig retshjælp fortjener ØSU's støtte.

3.7.3. ØSU bakker fuldt op om Rådet og Kommissionen i kampen mod menneskehandel og -smugling. Der er behov for nye strafferegler til at skærpe straffen; disse lovovertrædelser bør falde inden for det fælles område for politi og domstole, EU er ved at opbygge til bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet.

3.8 Et europæisk migrationsovervågningscenter

3.8.1. ØSU mener, at den handlingsplan, Kommissionen foreslår, indeholder positive elementer, især oprettelsen af et europæisk migrationsovervågningscenter til overvågning og gennemførelse af komparative analyser af både lovlige og irregulære migrationsstrømme og udviklingen af et system for hurtig varslings om irregulær indvandring.

3.9. Hjemsendelsespolitik

3.9.1. I henseende til tilbagetagelses- og hjemsendelsespolitik understreger ØSU, at man bør fremme frivillig hjemsendelse og være yderst opmærksom på menneskelige værdier. EU's

medlemsstater må ikke indgå tilbagetagelsesaftaler med tredjelande, hvor der er alvorlig politisk ustabilitet, eller hvor menneskerettighederne overtrædes. ØSU vil se nøje på grønbogen om EU's hjemsendelsespolitik.

4. Afsluttende bemærkninger

4.1. ØSU bifalder Kommissionens forslag om at inddrage civilsamfundet i bestræbelserne på at forebygge og bekæmpe ulovlig indvandring. Også ØSU kan bidrage til udarbejdelsen af den foreslåede handlingsplan.

4.2. En fælles politik mod ulovlig indvandring må tage hensyn til alle de faktorer, der forårsager dette fænomen. Den må ikke begrænses til politimæssige og retlige foranstaltninger alene, som nok er helt nødvendige, men som ikke i sig selv kan begrænse irregulær indvandring.

4.3. ØSU opfordrer Rådet til at gennemføre lovgivningsarbejdet med indvandring og asyl hurtigere og med større ansvarlighed. Den nuværende forsinkelse i udarbejdelsen af de direktiver og forordninger, Kommissionen har foreslået, gør det vanskeligt at styre migrationsstrømmene ad lovlige kanaler.

Bruxelles, den 25. april 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europa-Kommissionens hvidbog: Et nyt afsæt for europæisk ungdom«

(KOM(2001) 681 endelig)

(2002/C 149/18)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. januar 2002 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Jillian Hassett til ordfører og José Isaías Rodríguez García Caro og Mário David Soares til medordførere. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. april 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 390. plenarforsamling af 24. og 25. april 2002, mødet den 25. april 2002 med 72 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Hvidbogen — »Et nyt afsæt for europæisk ungdom«

1.1. ØSU hilser Kommissionens hvidbog »Et nyt afsæt for europæisk ungdom«, præsenteret den 21. november 2001, velkommen. Det støtter fuldt ud dette politik-initiativ, som har potentiale til at tackle de udfordringer, som unge i Europa står over for, og ØSU anmoder Kommissionen om snarest at udforme særlige handlingsplaner og afsætte de nødvendige ressourcer til gennemførelsen heraf.

1.2. I november 2000 vedtog ØSU en omfattende initiativ-udtalelse i foregribelse af Kommissionens bebudede hvidbog om ungdomspolitik. På baggrund af denne udtalelse indtog ØSU en proaktiv rolle ved at lette høringsproceduren. I samarbejde med Kommissionen og Det Europæiske Ungdomsforum indkaldte ØSU til en høring om ungdomspolitik med over 200 deltagere, der repræsenterede ungdomsorganisationer, fagforeninger, arbejdsgivere og andre organisationer, der er aktive inden for ungdomsarbejdet, fra både EU og ansøgerlandene. Høringen afstedkom en rig mængde bidrag og skriftlige indlæg⁽¹⁾, som blev offentliggjort og herefter fungerede som grundlag for ØSU's fortsatte involvering i høringsprocessen⁽²⁾.

1.3. ØSU pegede på ungdomsbeskæftigelse og social integration, uddannelse og mobilitet samt civilsamfundets inddra-

gelse som afgørende elementer i ungdomspolitikken⁽³⁾. På den baggrund noterer ØSU sig med bekymring hvidbogens begrænsede prioriteter og anmoder indtrængende Kommissionen om at gøre en forbedring af unges sociale situation til omdrejningspunktet i alle fremtidige tiltag til udarbejdelse af ungdomspolitik. ØSU beklager endvidere, at Hvidbogen ikke kommer ind på ansøgerlandenes deltagelse.

2. Generelle bemærkninger til Hvidbogen »Et nyt afsæt for europæisk ungdom«

2.1. I Hvidbogen skitserer Kommissionen sine forslag til medlemsstaterne og EU's regioner om gennemførelsen af ungdomsrelaterede foranstaltninger. Der er et stort antal bilag, som bl.a. indeholder en syntese af resultaterne af høringsprocessen og en oversigt over eksisterende fællesskabspolitikker og programmer, som tager sigte på unge. Som opfølgning på Hvidbogen foreslår man nye rammer for EU-samarbejde, der omfatter to principielle aspekter:

— anvendelse af den åbne koordinationsmetode på ungdomsområdet i mere specifik forstand

— bedre hensyntagen til ungdomsdimensionen ved udarbejdelsen af andre politiktiltag.

(1) Rapport om høringen om ungdomspolitik, 20. februar 2001, Det Økonomiske og Sociale Udvalg. <http://europa.eu.int/comm/education/youth/ywp/civil.html>.

(2) Seminar under det svenske formandskab om »Betingelser for europæiske unge«, afholdt i Umeå den 16.-17. marts 2001; Offentlig høring om unge, arrangeret af Europa-Parlamentets udvalg for kultur, ungdom, undervisning, medier og sport, den 24 april 2001; under det belgiske formandskab et seminar i Gent, »Hebe's drøm« den 26.-28. november 2001; under det spanske formandskab »EU og ungdom: Et nyt afsæt«, EU's unge samlet i Murcia, 9.-12. marts 2002.

2.2. Ifølge Kommissionen er høringsprocessen mundet ud i fire hovedbudskaber: »Sikre de unge et aktivt medborgerskab«, »Anerkende nye måder at erhverve sig viden på«, »Styrke de unges selvforsørgelse« og »EU som garant for værdier«. På

(3) ØSU-initiativudtalelse, hvidbogen »Ungdomspolitik«, EFT C 116 af 20.4.2001.

baggrund af disse fire budskaber har Kommissionen udpeget fire prioriterede emner for anvendelsen af den åbne koordinationsmetode:

- medbestemmelse
- information
- volontørtjeneste for unge
- et bedre kendskab til ungdomsanliggender.

2.3. Kommissionen foreslår, at man inden for fire andre politikområder tager mere hensyn til ungdommen, både ved at anvende de eksisterende politikker og handlingsplaner og ved at anvende forskellige tilgængelige instrumenter (som f.eks. de eksisterende åbne koordinationsmetoder og handlingsplaner). Det drejer sig om følgende:

- uddannelse, livslang læring og mobilitet
- beskæftigelse
- social integration
- unge mod racisme og fremmedhad.

2.4. ØSU opfatter formuleringen »bedre hensyntagen til ungdommen i andre politikker« derhen, at ungdomspolitikken indarbejdes i andre politikker. Såvel miljøet som lige muligheder er tilsvarende blevet integreret i de eksisterende fællesskabspolitikker⁽¹⁾. Hvis der skal følges op på dette forslag, er der et klart behov for, at Kommissionen påtager sig ansvaret for at fremsætte et initiativ og på baggrund af en meddelelse foreslår en strategi til, hvorledes man kan tage bedre hensyn til ungdommen i andre politikker (»integration af ungdomspolitikken«).

2.5. De fire prioriterede emner, hvor man vil anvende den åbne koordinationsmetode, afspejler imidlertid en begrænset synsvinkel i relation til »ungdomsområdet i mere specifik forstand«. Det er vanskeligt at forestille sig, at dette kan få nogen form for politisk effekt indvirkning og føje noget væsentligt af værdi til nationale og regionale ungdomspolitikker, som allerede for en stor dels vedkommende har en bredere horisont.

2.6. Kommissionen foreslår, at man behandler disse fire »ungdomsspecifikke« prioriteter via den åbne koordinationsmetode. Selv om forslaget om en åben koordinationsmetode må hilses velkommen, kan de fastlagte prioriteter og forslag i vidt omfang også på behørig vis behandles gennem tilskyndelser og anbefalinger på baggrund af traktatens artikel 149 og 150, via aktiviteter, der indgår i de allerede eksisterende fællesskabsprogrammer, og via en EU-dækkende strategi for ungdomsinformation.

2.7. Efter at kommissær Viviane Reding i november 1999 havde bebudet en hvidbog, iværksatte man en omfattende og vidtfavnende høringsproces. Denne proces blev dygtigt styret af Kommissionen, der udviste en høj grad af fleksibilitet og villighed til at tilpasse processen EU-ungdomssektorens specifikke kendetegn. ØSU bifalder i høj grad Kommissionens fremgangsmåde og har tillid til, at man også fremover vil benytte denne åbne tilgang.

2.8. Imidlertid er det vigtig at holde sig for øje, at høringen tog udgangspunkt i emneområder foreslået af Kommissionen. Høringen omfattede unge fra alle samfundsgrupper, ungdomsorganisationer, det videnskabelige samfund, ledende politikere og deres forvaltninger. Hvidbogens bilag indeholder høringsresultaterne organiseret efter emner⁽²⁾, som initialt blev fastlagt af Kommissionen:

- deltagelse
- uddannelse
- beskæftigelse, erhvervsuddannelse og social integration
- trivsel, personlig uafhængighed og kultur
- europæiske værdier, mobilitet og relationer med resten af verden.

⁽¹⁾ Kommissionens meddelelse »Integrering af lige muligheder for kvinder og mænd i alle fællesskabspolitikker og -aktioner« KOM(96) 67 endelig. I dag er alle Kommissionens generaldirektorer ansvarlige for at integrere lige muligheder i sine politikområder. Dette arbejde ledes af en gruppe af kommissærer vedrørende lige muligheder og er støttet af en tværtjenstlig gruppe vedrørende ligestilling mellem mænd og kvinder.

⁽²⁾ Det er vigtigt at bemærke, at selv om »præsentation af høringen lever op til Kommissionens ønske om så nøjagtigt som muligt at gengive budskaberne fra høringen til beslutningstagerne i EU, »indeholder det også en ansvarsfralæggelse, hvorefter «... føler Kommissionen sig ikke bundet af de fremsatte forslag«. Kommissionens Hvidbog »Et nyt afsæt for europæisk ungdom«, KOM(2001) 681 endelig, s. 24 (i den danske oversættelse).

2.9. Den enmæssigt strukturerede høring betød, at forventningerne var store og ansporede aktørerne inden for ungdomsområdet til at udarbejde værdifulde og målrettede politikforslag. Hvidbogens afspejling af høringsresultaterne er ufyldstgørende, især eftersom det er svært at se forbindelsen til de fire »ungdomsspecifikke« prioriteter, der er skitseret i Hvidbogen. Disse prioriteter kan kun betragtes som et første skridt, eftersom de kun delvis behandler de spørgsmål, der blev lagt ud til høring.

3. Metode

3.1. Hvidbogen »Et nyt afsæt for ungdommen« foreslår en åben koordinationsmetode inden for ungdomsområdet. Forslaget om at indføre den åbne koordinationsmetode på ungdomsområdet er nærmest uden fortilfælde i den forstand, at initiativet ikke formelt kommer fra Det Europæiske Råd, og at de foreslåede foranstaltninger ikke fremlægges som led i fremme af EU's nøglepolitiske målsætninger. Den åbne koordinationsmetode, som har været anvendt inden for nøglepolitikområder som f.eks. den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken, herunder deres uddannelsesmæssige dimension, blev formaliseret som metode til koordinering af politikker på EU-niveau af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde i Lissabon i marts 2000. Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Lissabon definerer både metoden og dens anvendelse til fremme af EU's strategiske mål⁽¹⁾. Med dette for øje er den åbne koordinationsmetode indtil videre blevet taget i anvendelse for at fremme koordineringen af politikker, som falder under medlemsstaternes kompetence, men som imidlertid er afgørende for EU, hvis den skal udvikle sig til »den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed.⁽²⁾«

3.2. Kommissionen foreslog i sin hvidbog om nye styreformer i EU, at eventuel brug af den åbne koordinationsmetode skulle afgøres fra sag til sag og »anvendes til at opfylde målsætninger, der er fastsat i traktaten og som middel til at tilskynde til samarbejde og udveksling af bedste praksis og til at aftale fælles mål og retningslinjer for medlemsstaterne⁽³⁾«. Endvidere præciserede man i hvidbogen om styreformer de forskellige institutioners rolle i forbindelse med gennemførelsen af den åbne koordinationsmetode, idet man understregede, at Kommissionen skal spille en aktivt koordinerende rolle.

3.3. For at kunne anvendes med succes skal den metode, der er foreslået i hvidbogen om ungdom tilpasses, eftersom den hverken helt passer på beskrivelsen i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Lissabon eller hvidbogen om nye styreformer. Der er behov for i mere præcise termer at fastlægge, hvornår og hvorledes den åbne koordinationsmetode skal anvendes, på samme måde som man gjorde med hensyn til den europæiske beskæftigelsesstrategi og den europæiske sociale integrationsproces. Det er tvingende nødvendigt, at man foruden at inddrage medlemsstaterne fastlægger ufravigelige retningslinjer for inddragelse af Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget og, vigtigst af alt, de unge og deres organisationer, som f.eks. Det Europæiske Ungdomsforum.

3.4. Metoden foreslået i hvidbogen kræver koordination på højt plan og politikkapacitet i Kommissionen. ØSU så gerne, at der blev afsat tilstrækkelige ressourcer til det direktorat, der har ungdom(spolitikker) som sagsområde, så disse ambitioner kan virkeliggøres. I den forbindelse skal det bemærkes, at Kommissionen endnu ikke var klar til at undersøge hele det spektrum af instrumenter, som artikel 149 og 150 giver mulighed for at anvende. Især burde henstillinger fra Kommissionen (jf. artikel 149, stk. 4) bruges til at udvikle samarbejdet inden for ungdomsområdet på grundlag af den fællesskabsmetode, der skal ledsage udviklingen af den åbne koordinationsmetode.

3.5. Endvidere vil ØSU gerne have sin egen rolle samt civilsamfundets organisationers, herunder særligt ungdomsorganisationernes rolle, præciseret i relation til den åbne koordinationsmetode. Det er på sin plads her at minde om, at punkt 38 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Lissabon giver ngo'er en rolle i forbindelse med den åbne koordinationsmetode⁽⁴⁾.

3.6. ØSU understreger betydningen af at udarbejde målsætninger for en ungdomspolitik. Disse bør udformes på en måde, så hver enkelt institution, herunder Kommissionen, kan indtage sin rette plads.

⁽¹⁾ Det Europæiske Råds møde i Lissabon den 23.-24. marts 2000, punkt 37 i formandskabets konklusioner.

⁽²⁾ Det Europæiske Råds møde i Lissabon den 23.-24. marts 2000, formandskabets konklusioner.

⁽³⁾ Nye styreformer i EU, en hvidbog, KOM(2001) 428 endelig.

⁽⁴⁾ Punkt 38 i Lissabon-konklusionerne angiver en metode til benchmarking af bedste praksis til tackling af forandringer, som vil blive formuleret af Kommissionen i samarbejde med de forskellige leverandører og brugere, herunder arbejdsmarkedets parter, virksomheder og ngo'er.

4. Civilsamfundets inddragelse

4.1. Enhver politik vedrørende unge mennesker skal præges af det fundamentale princip, at de unge selv inddrages, som det ofte er blevet fremført både på europæisk og på internationalt plan⁽¹⁾. ØSU understreger det fundamentale princip, at unge mennesker og ungdomsorganisationerne bør inddrages i formuleringen og vedtagelsen af ungdomspolitikken både på lokalt, regionalt, nationalt og europæisk plan⁽²⁾. ØSU bifalder, at der i hvidbogen lægges vægt på at fremme unge menneskers deltagelse og ville sætte pris på at se dette princip formuleret mere konsekvent i forbindelse med gennemførelsen af den foreslåede politik.

4.2. ØSU konstaterer, at mange af deltagerne i høringen, specielt de unge, udtrykte skuffelse over, at der ikke gøres nok ud af de unges sociale og økonomiske situation⁽³⁾. På grundlag af sin egen initiativudtalelse og resultaterne af høringen af civilsamfundet vedr. ungdomspolitik er også ØSU tilbøjeligt til at mene, at hvidbogen ikke i tilstrækkeligt omfang afspejler de nævnte politiske udfordringer.

4.3. ØSU beklager, at Kommissionen har forpasset en mulighed for fuldt ud at forstå og anerkende, at der eksisterer et højt udviklet og varieret europæisk civilsamfund på ungdomsområdet. Mens specielt ungdomsorganisationerne har taget mange initiativer for på forskellige niveauer og stadier at bidrage til hvidbogen må der konstateres en åbenbar mangel på påskønnelse af deres bidrag og rolle i processen. I konsekvens heraf sikrer de foranstaltninger, der foreslås i hvidbogen, ikke fuldt ud civilsamfundet og dets repræsentative organisationer en meningsfuld rolle — hvad hvidbogen om nye styreformer i EU derimod gør. I den forbindelse noterer ØSU sig med skuffelse de tvetydige udsagn og forslag vedrørende Det Europæiske Ungdomsforum, som tyder på manglende forståelse af civilsamfundets organisationers funktion og uafhængighed.

(1) Erklæring fra De Forenede Nationer om Det Internationale Ungdomsår 1985, »Peace, Participation, Development«; FN's Konvention om Barnets Rettigheder, 1989; det europæiske charter om unges medbestemmelse i kommunale og regionale anliggender fra Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder i Europa, 1992; henstilling fra Europarådets ministerudvalg »On youth participation and the future of Civil Society«, henstilling nr. R (97) 3 af 4. februar 1997; resolution vedtaget af Rådet og af ministrene for ungdomsspørgsmål, forsamlet i Rådet den 8. februar 1999 om unges medbestemmelse (EFT C 42 af 1999, s. 1).

(2) ØSU's initiativudtalelse om Hvidbog om ungdomspolitik, EFT C 116 af 20.4.2001.

(3) Høringssvarene omfattede National Youth Council of Ireland »A Missed Opportunity to put Youth at the Centre of Europe« (første resultat), herunder synspunkter fra en gruppe unge irere, som havde deltaget i høringskonferencen om hvidbogen; reaktion fra unge EFS-medlemmer på Kommissionens hvidbog »Et nyt afsæt for europæisk ungdom«; det europæiske ungdomsforums svar, hvidbog 0011-02; ØSU's initiativudtalelse om Kommissionens hvidbog om ungdomspolitik, EFT C 116 af 20.4.2001.

4.4. Som det Europæiske Råd i Laeken fastslog, kræver den fremadskridende europæiske integration, at begrebet europæisk borgerskab konkretiseres, hvis der skal slås bro over den voksende kløft mellem EU og de unge⁽⁴⁾. Hvidbogen taler om et »borgerskabsmæssigt underskud« men Kommissionen undersøger ikke til bunds det potentiale, som civilsamfundets organisationer, herunder ungdomsorganisationerne, rummer i forhold til et aktivt borgerskab⁽⁵⁾. ØSU gentager derfor, at navnlig de internationale ikke-statslige ungdomsorganisationer bør støttes og anerkendes, da de har deres ganske særlige rolle at spille, når det drejer sig om at inddrage unge mennesker i det europæiske projekt⁽⁶⁾.

5. Fra afsæt til dynamik

ØSU — der har spillet en proaktiv rolle i hele processen forud for offentliggørelsen af hvidbogen

5.1. komplimenterer Kommissionen for at have taget et kvalitativt spring fremad hvad angår fremme af det europæiske samarbejde på ungdomsområdet;

5.2. nærer tillid til, at den åbenhed, der har præget høringen og formuleringen af politikken på ungdomsområdet, vil blive fastholdt i fremtiden; hvidbogen og dens tilblivelsesproces har leveret nogle lovende byggesten i så henseende;

5.3. henstiller, at Kommissionen i forbindelse med udviklingen af ungdomspolitikken anlægger et bredere synspunkt baseret på målsætninger, på linje med ØSU's forslag om en integreret og tværsektoriel ungdomspolitik;

5.4. anmoder Kommissionen om på ny at gennemgå resultaterne af høringerne for mere udtømmende at definere, hvilke emner den åbne koordinationsmetode skal anvendes på, og til at udarbejde en meddelelse, der beskriver, hvordan der faktisk tages hensyn til de unge på andre vigtige politikområder;

(4) Ifølge Laeken-erklæringen ligger der en grundlæggende udfordring for EU i at bringe borgerne, navnlig de unge, tættere på det europæiske projekt og de europæiske institutioner. »Den Europæiske Unions fremtid — Laeken-erklæring« 15. december 2001.

(5) Indlæg fra Lynne Chisholm i den offentlige høring om ungdom, Europa-Parlamentets Udvalg om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport, 24. april 2001.

(6) Den Europæiske Union yder støtte til internationale, ikke-statslige ungdomsorganisationer via budgetpost A3029 i De Europæiske Fællesskabers almindelige budget. Internationale, ikke-statslige ungdomsorganisationer er en fællesbetegnelse, der dækker alle ungdomsorganisationer, foreninger af unge erhvervsudøvere, fagforeningers ungdomsafdelinger, politiske ungdomsbevægelser og lignende.

5.5. opfordrer Kommissionen til regelmæssigt at udarbejde en rapport om de unges situation i Europa og sende den til Rådet, Europa-Parlamentet, ØSU og Regionsudvalget;

5.6. opfordrer Kommissionen til at forklare ØSU, hvordan henstillingerne i dets udtalelse fra november 2000 og resultaterne af høringen af civilsamfundet i februar 2001 afspejles i hvidbogen, og hvordan der kan tages hensyn til dem i den foreslåede nye ramme for det europæiske samarbejde på ungdomsområdet;

5.7. opfordrer Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet til at forøge bevillingerne til Ungdom og Uddannelse på EU's budget fra 0,5 % til 1 %;

5.8. opfordrer Kommissionen til hurtigt at udvikle specifikke aktioner og afsætte de nødvendige ressourcer til deres gennemførelse. Ressourcerne til opfølgning af hvidbogen må under ingen omstændigheder skaffes ved omallokering af midler fra det eksisterende program »Ungdom«;

5.9. noterer sig, at Kommissionen foreslår, »at der nedsættes en arbejdsgruppe på højt niveau til at rådgive den og Ministerrådet i dets forskellige sammensætninger«, som skal undersøge problemerne i forbindelse med de unges selvforsørgelse. ØSU tilbyder denne gruppe sin støtte og ekspertise;

5.10. henstiller, at Kommissionen giver børne- og ungdomspolitikken ⁽¹⁾ en skarpere profil ved under Generaldirek-

(¹) Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Sex-turisme og udnyttelse af børn« (EFT C 284 af 14.9.1998).

toratet for Uddannelse og Kultur at oprette et særligt Direktorat for Børn og Unge, hvis hovedopgaver i første omgang skal være at konkretisere og gennemføre de foranstaltninger, der er foreslået i hvidbogen, og at gennemføre programmet »Ungdom«;

5.11. opfordrer Kommissionen og Rådet til så tidligt og i så vidt omfang som muligt at inddrage ansøgerlandene ikke blot i gennemførelsen af hvidbogen, men også i drøftelserne af den fremtidige ungdomspolitik i EU;

5.12. opfordrer Konventet om EU's Fremtid til grundigt at undersøge de unges situation i EU og til kraftigt at tilskynde alle instanser i samfundet til aktivt at inddrage de unge i opbygningen af et udvidet og mere demokratisk EU;

5.13. tilbyder Konventet om EU's Fremtid sin hjælp med henblik på at fremme de unges og deres organisationers deltagelse i denne proces, både via sine tre observatører i konventet og via støtte til det planlagte »ungdomskonvent«;

5.14. finder, at der i forbindelse med den kommende revision af traktaterne i EF-traktaten bør indføjes en særlig artikel om ungdomspolitik, ifølge hvilken, Fællesskabet i det mindste skal fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne om ungdomspolitik og om nødvendigt supplere deres aktiviteter; det opfordrer Ministerrådet (ungdomspolitik) til at støtte dette forslag gennem en resolution.

Bruxelles den 25. april 2002.

Göke FRERICHs

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg