

Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
	I <i>Meddelelser</i>	
	.....	
	II <i>Forberedende retsakter</i>	
	<b>Det Økonomiske og Sociale Udvalg</b>	
	<b>404. plenarforsamling af 10. og 11. december 2003</b>	
2004/C 80/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens forordning om ændring af forordning (EF) nr. 70/2001 med udvidelse af dens anvendelsesområde til at omfatte støtte til forskning og udvikling« .....	1
2004/C 80/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 74/408/EØF om motorkøretøjers sæder, disses forankring og nakkestøtter« (KOM(2003) 361 endelig — 2003/0128 (COD)) .....	6
2004/C 80/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 76/115/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedsseler forankring i motordrevne køretøjer« (KOM(2003) 362 endelig — 2003/0136 (COD)) .....	8
2004/C 80/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 77/541/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedsseler og fastholdelsesanordninger i motordrevne køretøjer« (KOM(2003) 363 endelig — 2003/0130 (COD)) .....	10

Pris: 30,00 EUR



(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2004/C 80/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om modernisering af selskabsretten og forbedret virksomhedsledelse i Den Europæiske Union — vejen frem« (KOM(2003) 284 endelig) .....	12
2004/C 80/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet Styrkelse af den lovpligtige revision i EU« (KOM(2003) 286 endelig) .....	17
2004/C 80/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af teknologioverførselsaftaler« .....	20
2004/C 80/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forordning (EF) om procedurer indledt af Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 81 og 82 og om Kommissionens forslag til meddelelser«, og — »Udkast til meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder« .....	24
2004/C 80/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: På vej mod bæredygtig produktion — Status over gennemførelsen af Rådets direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening« (KOM(2003) 354 endelig) .....	29
2004/C 80/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om håndtering af affald fra udvindingsindustrien« (KOM(2003) 319 endelig — 2003/0107 (COD)) .....	35
2004/C 80/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — Integreret produktpolitik Miljøpåvirkninger set i et livscyklusperspektiv« (KOM(2003) 302 endelig) .....	39
2004/C 80/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ekstraktionsmidler anvendt ved fremstilling af levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser« (KOM(2003) 467 endelig — 2003/0181 (COD)) .....	45
2004/C 80/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1696/71 om den fælles markedsordning for humle« (KOM(2003) 562 endelig — 2003/0216 (CNS)) .....	46
2004/C 80/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen på vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse« (KOM(2003) 301 endelig) .....	47
2004/C 80/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg: En europæisk strategi for miljø og sundhed« (KOM(2003) 338 endelig) .....	51

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2004/C 80/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1655/2000 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE)« (KOM(2003) 667 endelig — 2003/0260 (COD)) .....	57
2004/C 80/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om fastsættelse af støttebeløbene for frø for produktionsåret 2004/05« (KOM(2003) 552 endelig — 2003/0212 (CNS)) .....	59
2004/C 80/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktivet om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet, for så vidt angår Kyoto-protokollens projektmekanismer« (KOM(2003) 403 endelig — 2003/0173 (COD)) ..	61
2004/C 80/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råttobak« (KOM(2003) 633 endelig -2003/251 (CNS)) .....	65
2004/C 80/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om forsyningspligtigheder« (KOM(2003) 270 endelig) .....	66
2004/C 80/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europæisk handlingsprogram for trafikikkerheden — Halvering af antallet af trafikofre i Den Europæiske Union inden 2010: en fælles opgave« (KOM(2003) 311 endelig) .....	77
2004/C 80/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 92/24/EØF om hastighedsbegrænsende anordninger eller lignende indbyggede hastighedsbegrænsende systemer for visse motorkøretøjsklasser« (KOM(2003) 350 endelig — 2003/0122 (COD)) .....	81
2004/C 80/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om interoperabel levering af paneuropæiske e-forvaltningstjenester til offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (IDABC)« (KOM(2003) 406 endelig — 2003/0147 (COD)) .....	83
2004/C 80/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overflytning af fragt- og passagerskibe mellem registrene i Fællesskabet« (KOM(2003) 478 — 2003/0180 (COD)) .....	88
2004/C 80/25	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indvandring, integration og beskæftigelse« (KOM(2003) 336 endelig) .....	92
2004/C 80/26	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Midtvejsevaluering af den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden« (KOM(2003) 312 endelig) .....	103

Informationsnummer	Indhold (fortsat)	Side
2004/C 80/27	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: <ul style="list-style-type: none"> <li>— »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om aktiviteterne under Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad samt forslag til omarbejdning af Rådets forordning (EF) nr. 1035/97«,</li> <li>— »Forslag til Rådets forordning om Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad (omarbejdet udgave)« (KOM(2003) 483 endelig — 2003/0185 (CNS))</li> </ul>	111
2004/C 80/28	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om fastlæggelse af et fællesskabsprogram med henblik på at fremme organisationer, der er aktive på europæisk plan, hvad angår ligestilling mellem mænd og kvinder« (KOM(2003) 279 endelig — 2003/0109 (COD))	115
2004/C 80/29	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71« (KOM(2003) 468 endelig — 2003/0184 (COD))	118
2004/C 80/30	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker 2003-2005«	120
2004/C 80/31	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af gennemsigtighedskrav til oplysninger om udstedere, hvis værdipapirer er optaget til omsætning på et reguleret marked, og om ændring af direktiv 2001/34/EF« (KOM(2003) 138 endelig — 2003/0045 COD)	128
2004/C 80/32	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF hvad angår merværdiafgift på ydelser præsteret i postsektoren« (KOM(2003) 234 endelig — 2003/0091 (CNS))	135
2004/C 80/33	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beskatningen i EU: fælles retningslinjer, mere ensartede skatteregler og muligheden for at træffe afgørelser med kvalificeret flertal«	139
2004/C 80/34	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Det bredere europæiske naboskab: en ny ramme for forbindelserne med vores naboer i øst og syd« (KOM(2003) 104 endelig)	148
2004/C 80/35	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om forlængelse indtil 31. december 2005 af gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 2501/2001 om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2004 og om ændring af nævnte forordning« (KOM(2003) 634 endelig — 2003/0259 (ACC))	156
2004/C 80/36	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Civilsamfundets rolle i den nye EU-strategi for det vestlige Balkan«	158

## II

(Forberedende retsakter)

## DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

### 404. PLENARFORSAMLING AF 10. OG 11. DECEMBER 2003

#### **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens forordning om ændring af forordning (EF) nr. 70/2001 med udvidelse af dens anvendelsesområde til at omfatte støtte til forskning og udvikling«<sup>(1)</sup>**

(2004/C 80/01)

Europa-Kommissionen besluttede den 3. juni 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Gerd Wolf til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 103 stemmer for og 1 imod.

#### 1. Indledning

1.1. EF-traktatens artikel 87 og 88 indeholder et generelt forbud mod statsstøtte, men omtaler, i hvilke tilfælde og efter hvilke procedurer statsstøtte kan undtages fra bestemmelsen om, at den som hovedregel er uforenelig med principperne for det fælles marked. Ifølge artikel 88, stk. 3, skal sådan støtte anmeldes til Kommissionen (anmeldelsespligt), så denne får mulighed for at fremsætte bemærkninger og træffe afgørelse.

1.2. I medfør af forordning (EF) nr. 70/2001 har nogle former for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (SMV) i forvejen været fritaget for anmeldelsespligt: Der fastsættes heri tærskler, under hvilke Kommissionen frafalder den anmeldelsespligt, som ellers er gældende (fritagelsesforordningen). Kommissionens foreliggende forordningsforslag vedrører en ændring og en betydelig udvidelse af den nugældende forordning (EF) nr. 70/2001. Der er bl.a. tale om at medtage en ny definition, som Kommissionen foreslår for SMV'er, samt visse former for støtte til forskning og udvikling.

1.3. Hidtil har procedurerne for samtlige virksomheder med hensyn til statsstøtte til forskning og udvikling — herunder SMV'er — været omfattet EF's regler<sup>(2)</sup> om statsstøtte til forskning og udvikling (EF-rammebestemmelser om forskning og udvikling). Enhver form for støtte af denne art har været underkastet anmeldelsespligt. EF-rammebestemmelserne er stadig gældende og finder anvendelse på alle de former for statsstøtte til forskning og udvikling, som ikke omfattes af forordningens fritagelsesbestemmelser.

#### 2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. De ændringer, som foreslås i forordning (EF) nr. 70/2001, har bl.a. til formål at fritage statsstøtte til forskning og udvikling, som er rettet mod SMV'er, og som ligger under en vis tærskel, for anmeldelsespligt, samt at regulere følgende aspekter, som har betydning for SMV'er:

— Forskning og udvikling, der gennemføres i samarbejde mellem virksomheder og offentlige forskningsinstitutter

(1) (EUT C 190 af 12.8.2003).

(2) EFT C 45 af 17.2.1996, s. 5.

- Definition af »grundforskning«, »industriell forskning«, og »udviklingsaktiviteter på prækonkurrencestadiet«
- Støtteberettigede omkostninger
- Støtteintensitet (maksimalt støtteniveau udtrykt som procentdel af de samlede støtteberettigede omkostninger)
- Støtte til patentomkostninger og til gennemførlighedsundersøgelser
- Store individuelle støtteforanstaltninger (loft for fritagelse)
- Støtte, der fortsat skal forhånds anmeldes.

2.2. Endvidere er definitionen af små og mellemstore virksomheder (SMV) i forordningens bilag I ændret i overensstemmelse med Kommissionens henstilling 2003/361/EF af 6. maj 2003<sup>(1)</sup>. Den nye definition gælder fra 1. januar 2005.

2.3. Desuden skal støtte, der er ydet inden forordningens ikrafttræden og uden Kommissionens godkendelse, udsættes for en afsluttende behandling.

2.4. Fremover skal de særlige anmeldelsesforpligtelser, som omtales i forordningens bilag III, erstattes af ensartede, forenklede årlige rapporter, der skal forelægges i henhold til artikel 27 i forordning (EF) nr. 659/1999.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. Konkurrence, lige muligheder og forbedring af viden spiller en væsentlig rolle for velstand og økonomisk og social fremgang, hvilket udvalget har nævnt i adskillige udtalelser.

3.1.1. Generelt må støtte således afvises, fordi den fordrejer lige muligheder og konkurrence, medfører et øget skattetryk på økonomien som helhed, nødvendiggør betydelig regulering og medfører tunge administrative byrder for samtlige deltagere, når støtten først er ydet.

3.1.2. Kun på særlige områder såsom forskningspolitikken, politikken for mellemstore virksomheder og regionalpolitikken, bør der kunne ydes støtte med det sigte at give EU's virksomheder de impulser, som de ikke selv umiddelbart formår at tilvejebringe, men som er nødvendige for, at de kan være konkurrencedygtige over for deres konkurrenter (bl.a. fra tredjelande).

3.2. I de tilfælde, hvor der kan ydes støtte, bør der imidlertid generelt tilstræbes størst mulig harmonisering af definitioner og regelsæt, så den administrative byrde for samtlige berørte aktører gøres mindst mulig, og så regelværket bliver så forståeligt som muligt. Netop dette punkt er vigtigt for SMV'er som følge af deres begrænsede administrative apparat.

3.3. Desværre er virksomhederne og ikke mindst SMV'er på grund af de budgetmæssige begrænsninger, som konkurrencen påfører, tilbøjelige til at investere for lidt i forskning og udvikling på grund af de høje omkostninger, på grund af behovet for højt specialiserede sagkyndige og hertil svarende udstyr, samt på grund af usikkerheden om resultaterne. Dette gælder ganske specielt for grundforskning, hvor det pr. definition er umuligt at forudse, om der i en overskuelig fremtid kan opnås et økonomisk rentabelt resultat.

3.4. Kommissionens forordningsforslag gør det inden for en given ramme muligt for medlemsstaternes relevante myndigheder at yde målrettet støtte til SMV'ers F&U-aktiviteter uden at skulle forhåndsanmelde disse til Kommissionen. Dette er særlig vigtigt, fordi SMV'er ofte ikke kan klare sig i konkurrencen med storforetagender eller konkurrerende virksomheder fra tredjelande og derfor ofte har behov for støtte med så lidt bureaukrati som muligt.

3.4.1. Kommissionens forordningsforslag tager således særlig hensyn til SMV'ers specifikke behov. Udvalget udtrykker principielt tilfredshed med denne indfaldsvinkel.

3.4.2. Udvalget har allerede gentagne gange peget på den vigtige rolle, som SMV'er spiller for innovation som et resultat af forskning og udvikling, ikke mindst i sin udtalelse<sup>(2)</sup> (jf. punkt 7.5 ff.) om det europæiske forskningsrum.

3.5. Udvalget anser Kommissionens forordningsforslag for et vigtigt skridt hen imod målene fra Lissabon-topmødet (2000) med det sigte at give hele forskningsområdet en saltvandsindsprøjtning, at øge den andel af bruttonationalproduktet, som går til forskning, og at styrke den vigtige rolle, som små og mellemstore virksomheder spiller.

3.6. Der hersker dog tvivl om de praktiske og tekniske muligheder for at gennemføre visse enkeltbestemmelser. Endvidere bør der sættes mere ind på at harmonisere de forskellige relevante lovttekster.

3.7. Udvalget erkender, at det er vanskeligt på den ene side at harmonisere de definitioner og kriterier, som indgår i de forskellige fritagelsesforordninger, og på den anden side at sørge for, at det foreliggende forslag, som tager sigte på at integrere støtten til forskning og udvikling i fritagelsesforordningen for SMV'er, bliver forenelig med EF-rammebestemmelserne om forskning og udvikling.

(1) EUT L 124 af 20.5.2003.

(2) EFT C 204 af 18.7.2000.

3.7.1. Det henstilles derfor, at man fremover harmoniserer og forenkler de kriterier om obligatorisk anmeldelse, som er nedfældet i de forskellige fritagelsesforordninger. Hvis der opereres med progressive satser, bør de i fremtiden gøres lette at forstå og begrundes objektivt.

3.7.2. For at nå dette mål kunne man eksempelvis som hovedregel<sup>(1)</sup> (og udelukkende) tage afsæt i et krav om at anmelde støttens samlede omfang (brutto) i hvert enkelt tilfælde og evt. udtrykkeligt begrunde de nødvendige undtagelser.

3.7.3. Ved den kommende revision af EF-rammebestemmelserne om forskning og udvikling, som udvalget anser for presserende, bør man ligeledes udelukkende operere med støttens omfang (brutto) som kriterium for anmeldelsespligten; hvis de deraf følgende tærskler for anmeldelsespligt bliver for lave, bør de hæves i passende omfang.

3.8. 1996-udgaven af EF-rammebestemmelserne om forskning og udvikling er stort set forblevet uændret. Med kun nogle mindre ændringer<sup>(2)</sup> er bestemmelserne blevet forlænget<sup>(3)</sup> trods ændringer i rammevilkårene for F&U i de mellem-liggende år (eksempelvis som følge af, at WTO-reglerne om støtte er udløbet). Det haster derfor med at få revideret rammen og bragt den på linje med de nye vilkår. Det vil i så fald blive nødvendigt at ændre fritagelsesforordningen.

3.8.1. Dette er særligt vigtigt, fordi mange forskningsprojekter gennemføres i samarbejde mellem SMV'er og storforetagender. I disse tilfælde er SMV'erne omfattet af EF-rammebestemmelserne om forskning og udvikling (jf. betragtning nr. 11 i forordningen). Derfor er SMV'erne nødt til at kende de EF-bestemmelser om forskning og udvikling, som generelt gælder for storforetagender, og den fritagelsesforordning om forskning og udvikling, som foreslås her, og som udelukkende gælder for SVM'er; de bør også kunne håndtere bestemmelserne. Det er indlysende, at der vil opstå flere administrative byrder, hvis fritagelsesforordningen og EF-rammebestemmelserne ikke er tilstrækkeligt kompatible.

### 3.9. Definition af SMV'er

Udvalget udtrykker særlig tilfredshed med, at Kommissionens nye definition på små og mellemstore virksomheder, som skal træde i kraft fra 1. januar 2005, medtages i det foreliggende udkast om indlemmelse af F&U-støtte i SMV-fritagelsesforordningen.

3.9.1. Denne nye definition omfatter for første gang mikrovirksomheder som en særskilt kategori (under 10 ansatte og med en årlig omsætning eller en samlet årlig balance på ikke over 2 mio. EUR). På baggrund af disse mikrovirksomheders samfundsøkonomiske betydning henstiller udvalget, at Fælles-

skabet og medlemsstaterne i deres fremtidige politikker gør det lettere at oprette sådanne virksomheder (bl.a. ved at forenkle og begrænse de administrative krav), og at der generelt tages større hensyn til de særlige vilkår, som er nødvendige for at disse virksomheder kan fungere.

3.9.1.1. Da F&U-støtten til disse småforetagender næppe vil kunne fordreje konkurrencen, og da deres muligheder for at gennemføre F&U-aktiviteter bør gøres bedre, kunne man overveje at udforme en »de minimis-regel«, hvor der så skulle gælde forenkede kriterier om F&U-støtte til denne virksomhedskategori. Som udgangspunkt for et sådant initiativ henvises der til det »europæiske charter for små virksomheder«, som omfatter tiltag til fremme og støtte af disse virksomheder.

3.9.2. På den anden side bør innovationspotentialt i de mindre virksomheder, som er aktive på det højteknologiske område, og som på den ene side ikke længere falder ind under Kommissionens SMV-definition, men som på den anden side heller ikke råder over storforetagenders ressourcer, fremmes bedre. Udvalget henstiller derfor, at fritagelsen for F&U-støtte til SMV'er også kommer til at omfatte virksomheder med et medarbejderantal på mellem 251 og 500.

## 4. Særlige bemærkninger

### 4.1. Retssikkerhed i gennemførelsen

Forordningsforslagets artikel 10 (jf. punkt 2.3) udvider anvendelsesområdet i forhold til forordning til (EF) nr. 70/2001 og fastsætter kriterier vedrørende (i) i indgåede anmeldelser på tidspunktet for forordningens ikrafttræden og (ii) støtte ydet før forordningens ikrafttræden under overtrædelse af anmeldelsespligten. Udvalget udtrykker tilfredshed med, at de gunstigere kriterier, som er nedfældet i det foreliggende forordningsforslag, vil komme til anvendelse. For så vidt som de nødvendige forudsætninger ikke er tilstede, bør det gøres klart, at de kriterier, som skal anvendes, svarer til dem, der var kendte eller gældende på det tidspunkt, hvor de dispositioner, som skal vurderes, blev foretaget.

4.1.1. Af hensyn til retssikkerheden henstiller udvalget derfor, at man tydeliggør de sidste tre linjer i oplægget på følgende måde<sup>(4)</sup>: »Støtte, der ikke opfylder nævnte betingelser, vurderes af Kommissionen i overensstemmelse med de relevante forordninger, rammebestemmelser, retningslinjer og meddelelser, som var gældende på anmeldelsestidspunktet eller — såfremt anmeldelse ikke er foretaget — på tidspunktet for gennemførelsen eller godkendelsen af foranstaltningen«.

<sup>(1)</sup> Altså også for regionalstøtte.

<sup>(2)</sup> EFT C 48 af 13.2.1998, s. 2.

<sup>(3)</sup> EFT C 111 af 8.5.2002, s. 3.

<sup>(4)</sup> Se tillige: »Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte« af 7. maj 2002 C (2002) 458 endelig.

#### 4.2. Valgmuligheder og forenelighed med EF-rammebestemmelserne.

Ligesom alle fritagelsesforordninger giver forordning (EF) nr. 70/2001 udtrykkeligt medlemsstaterne mulighed for at anmelde støtteordninger og individuel støtte i stedet for at bringe fritagelsen i anvendelse. Disse bestemmelser må principielt anses for at være positive, men det bør tydeliggøres, på hvilket grundlag anmeldelserne undersøges.

4.2.1. Det hedder i betragtning 11 i forordningen, at »EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til forskning og udvikling fortsat skal følges ved vurderingen af anden støtte til forskning og udvikling, herunder støtteforanstaltninger, der anvendes på såvel store virksomheder som små og mellemstore virksomheder«; dog er det ikke klart, om denne bestemmelser også gælder for anmeldt støtte.

4.2.2. Udvalget foreslår derfor, at betragtning nr. 11 i forordningsforslaget ændres som følger, og at det indsættes på et passende sted i forordningsforslaget: »Forordning (EF) nr. 70/2001, således som ændret ved denne forordning, finder kun anvendelse på statsstøtte til forskning og udvikling i små og mellemstore virksomheder. Hvis der gøres brug af muligheden for at anmelde denne støtte, skal EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til forskning og udvikling fortsat følges ved vurderingen af anden støtte til forskning og udvikling, herunder støtteforanstaltninger, der anvendes på såvel store som små og mellemstore virksomheder«.

4.2.3. Udvalget bifalder, at behandlingen af »blandet« støtte tydeliggøres i betragtning 11, fordi medlemsstaternes forskningsprogrammer (og Fællesskabets sjette rammeprogram for forskning og udvikling) kun er i særlige tilfælde udelukkende tager sigte på SMV'er. Udover offentlige forskningsinstitutter, højere læreanstalter, universiteter og SMV'er er storvirksomheder som hovedregel også omfattet heraf. Udvalget mener, at det ville være særdeles skadeligt og problematisk, hvis de samme forskningsprogrammer skulle vurderes ud fra to forskellige regelsæt. Som nævnt i punkt 3.8 og 3.8.1 henstilles det derfor udtrykkeligt, at bestemmelserne i det nye udkast til fritagelsesforordning for F&U formuleres på nøjagtig på samme måde som EF-rammebestemmelserne om forskning og udvikling, og at EF-rammebestemmelserne om F&U revideres og bringes på linje med fritagelsesforordningen. Der bør ikke være nogen afvigelser, med mindre det er absolut nødvendigt og udtrykkeligt begrundet.

4.2.4. For at sikre, at de materielle bestemmelser i EF-rammereglerne om forskning og udvikling og den foreslåede SMV-fritagelsesforordning også på længere sigt bliver så harmoniserede som muligt, henstilles det tillige, at gyldighedsperioder (og frister for revision) bliver ens for begge regelsæt (og så vidt muligt behandles under ét).

#### 4.3. Gennemførlighedsundersøgelser

4.3.1. Da det ved en gennemførlighedsundersøgelses begyndelse ikke er muligt at forudse, om resultatet fører til et F&U-projekt, der kan ventes at blive fritaget, henstiller udvalget at slette anden sætningsdel i artikel 5b, stk. 2.

4.3.2. Selvom man i den nye artikel 5 a omtaler underleverandørvirksomhed (i anden sammenhæng), er det ikke klart, om de støtteberettigede omkostninger, således som dette begreb forstås i den ændrede artikel 2 k, også omfatter omkostninger ved uddelegering af F&U-aktiviteter til tredjemand. Artikel 2 k iv) henviser til forskning »købt hos udenforstående kilder til markedspris«. Disse omkostninger skal dog begrænses til 50 % af de samlede støtteberettigede projektkomkostninger. Da netop SMV'er som følge af manglende specifik kapacitet eller faglig kompetence ikke altid har mulighed for selv at udføre en væsentlig del af det nødvendige F&U-arbejde, bør underleverandørvirksomhed i forordningsforslagets forstand udtrykkeligt tillades og godkendes som støtteberettiget, så vidt muligt uden begrænsninger. Kommissionens forslag om, at kun 50 % af disse omkostninger bør være støtteberettigede, er til særlig skade for grundforskning, som typisk indgår i F&U-underleverandøropgaver, der tildeles højere uddannelsesinstitutioner og (offentligt drevne) forskningsinstitutter, og som, forskningspolitisk set, er særdeles ønskelig.

#### 4.4. Patentomkostninger

Udvalget udtrykker tilfredshed med artikel 5c, som også fritager støtte til patentomkostninger fra anmeldelsespligten.

#### 4.5. Definition af forskningskategorier

4.5.1. Udvalget anser en graduering af bruttostøtteintensiteten i henhold til artikel 5a, stk. 3, i overensstemmelse med F&U-målet i henhold til artikel 1, stk. 2 b) for principielt vigtig. Udvalget er også klar over, at når bruttointensiteten er forskellig fra én forskningskategori til en anden, opstår der et afgrænsningsproblem, som det ikke er let at løse. For at gøre støtteafviklingen lettere kunne det overvejes, at medlemsstaterne ved fastlæggelsen af et »vægtet gennemsnit« (artikel 5a, stk. 3) tildeles et passende spillerum.



4.5.2. Selv om Udvalget er klar over, at det dermed måske bliver endnu vanskeligere at holde kategorierne adskilt fra hinanden, ønsker udvalget, med henvisning til det potentielle — i sidste instans ønskelige — samspil, som findes mellem grundforskning og målrettede anvendelsesformål, i første række at henlede opmærksomheden på sine tidligere kommentarer til dette spørgsmål i sin udtalelse om det europæiske forskningsområde<sup>(1)</sup>. Det ønsker derfor at foreslå nogle nye definitioner.

4.5.3. »Grundforskning«: en forskningsaktivitet med det sigte at udvide og uddybe den grundlæggende videnskabelige

---

(1) EFT C 204 af 18.7.2000. Se punkt 7.1 i ovennævnte udtalelse om det europæiske forskningsrum: »Forskning og udvikling udgør principielt en helhed, der omfatter forskellige forskningsområder (og dermed også forskellige modningsstadier på vejen frem mod nye teknologier), såsom grundforskning, anvendt forskning, »encyklopædisk« forskning (f.eks. for at fuldstændiggøre vores viden om stoffers egenskaber, nye materialer, virksomme stoffer osv.), teknologisk udvikling samt produkt- og procesudvikling. Innovation bygger på et samspil og en indbyrdes befrugtning mellem disse forskningsområder, som det ikke er muligt at sondre helt naturligt mellem«.

Bruxelles, den 10. december 2003.

og tekniske viden, hvor de potentielle, industrielle eller kommercielle anvendelsesmuligheder er underordnede og ligger langt fra den pågældende aktivitet«.

4.5.4. Endvidere påpeger udvalget, at begrebet »industriel forskning« ikke er særligt gængs i de fleste medlemsstaters sprogbrug, men at man i de fleste tilfælde benytter begrebet »anvendt forskning«. Også i OECD's nyeste udgave af »Frascati-håndbogen« (»Proposed standard practice for surveys on research and experimental development«) tales der om »anvendt forskning«.

4.5.5. Udvalget henstiller derfor, at man ved revisionen af EF-rammebestemmelserne nydefinerer kategorier og giver dem en ny betegnelse i forståelse med de sagkyndige, som har ansvaret for forskningsprogrammerne, og med det »videnskabelige samfund«.

## 5. Henstillinger

Udvalget henstiller, at man godkender en revideret udgave af Kommissionens udkast under hensyntagen til ovenanførte bemærkninger.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 74/408/EØF om motorkøretøjers sæder, disses forankring og nakkestøtter«**

(KOM(2003) 361 endelig — 2003/0128 (COD))

(2004/C 80/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juli 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Virgilio Ranocchiaro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 102 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Nærværende direktivforslag indgår i den generelle lovgivning om godkendelse af motorkøretøjer og deres anordninger.

1.2. Montering af sæder, disses forankring og nakkestøtter er et særlig vigtigt teknisk aspekt, som bør behandles på fællesskabsplan.

1.3. Den samtidige præsentation af tre direktivforslag<sup>(1)</sup> bygger på princippet om fuldstændig harmonisering gennem bindende fællesskabsbestemmelser og en fælles godkendelsesprocedure og samtidig ikrafttrædelse i Unionen.

1.4. Behovet for de foreliggende godkendelsesbestemmelser hænger sammen med, at kravet om montering og anvendelse af sikkerhedsseler udvides til at gælde for en bredere gruppe af motorkøretøjer.

1.5. Anvendelse af sikkerhedsseler har hidtil kun været obligatorisk i personbiler (klasse M1) og på forsæderne i lette lastvogne med tilladt masse under 3,5 tons (N1), men ikke i tungere lastvogne (N2 og N3) samt minibusser og busser (M2 og M3).

1.6. Først for nylig blev kravet om anvendelse af sikkerhedssele udvidet til at gælde alle klasser af motorkøretøjer til person- og godstransport<sup>(2)</sup>.

1.7. Da der ikke hidtil har eksisteret en egentlig fællesskabsgodkendelse for andre køretøjer end personbiler, har medlemsstaterne selv kunnet beslutte, om de på nationalt niveau ville gennemføre de tre gældende direktiver, som nu vil blive ændret med de tre foreliggende direktivforslag.

1.8. Installering i tunge køretøjer kræver ikke blot, at der monteres to- eller trepunktssikkerhedsseler, men også, at selerne fastgøres til sæderne og ikke til karosseriet, som det er tilfældet i personbiler. Derfor kræves der overensstemmelse med de tre direktiver i kombination.

## 2. EØSU's bemærkninger

2.1. EØSU bifalder fremgangsmåden med fuldstændig harmonisering som beskrevet i EF-traktatens artikel 95.

2.2. Foranstaltningen i det foreliggende direktivforslag opfylder behovet for at forbedre sikkerheden for passagerer og indgår med rette i det europæiske handlingsprogram for trafiksikkerheden<sup>(3)</sup>.

2.3. Direktivet, der nu ændres, indeholder allerede alle tekniske og administrative bestemmelser, der tillader typegodkendelse af køretøjer i andre klasser end M1.

2.4. Den egentlige nyskabelse er forbuddet mod at montere sæder i længderetningen i nye køretøjstyper (fra den 1. juli 2004) og i nye køretøjer af alle kategorier (M1, M2, M3 klasse II eller B), bortset fra bybusser, (fra den 1. januar 2006).

(1) KOM(2003) 361, som behandles i denne udtalelse, KOM(2003) 362 om sikkerhedsseler forankring og KOM(2003) 363 om sikkerhedsseler og fastholdelsesordninger.

(2) Direktiv 2003/20/EF af 8.4.2003, EUT L 115 af 9.5.2003.

(3) Meddelelse fra Kommissionen KOM(2003) 311 af 2.6.2003, som EØSU er ved at udarbejde en udtalelse om.

2.5. Forbuddet blev besluttet efter en bestilt undersøgelse foretaget af eksterne eksperter. Det fremgik heraf, at sæder i længderetningen ikke bør tillades i de kategorier af køretøjer, hvor der ikke tillades stående passagerer<sup>(1)</sup>.

2.6. Direktivet indeholder visse rimelige undtagelser fra forbuddet (sæder i campingbiler, der kun er beregnet til brug, når køretøjet holder stille, i ambulancer osv.). EØSU har dog kritiske bemærkninger til to aspekter:

- »salonerne« og dermed de mere komfortable zoner i turistbusser forsvinder,
- tidsfristerne for gennemførelsen af direktivet er for stramme.

2.7. Sikkerhed er en universel værdi, som bør fremmes af alle involverede parter. Alt — både teknisk og økonomisk — bør sættes ind på at nå dette mål. Dette harmonerer dog ikke helt med direktivforslaget, som i realiteten forbyder de komfort- og høj kvalitetsløsninger, der kræves f.eks. i turistbusser i international langfart.

2.8. EØSU har den største respekt for sikkerhedskriterierne, men udtrykker tvivl om et sådant forbuds reelle fordele og beklager, at der ikke er fremlagt statistiske oplysninger om antallet af ulykker med busser forsynet med sidevendte sæder og om konsekvenserne for disse bussers passagerer.

---

<sup>(1)</sup> Resultat af en undersøgelse foretaget af Cranfield Impact Center (juli 2001).

2.9. EØSU mener for øvrigt, at valget af en forbudsløsning bundet i selve forskningsområdets afgrænsning, idet man udelukkende har fokuseret på at udvikle den bedst mulige sikkerhedssele for sidevendte sæder, og at det har været umuligt at finde en umiddelbar teknisk og konstruktionsmæssig løsning. I nogle medlemsstater er der faktisk undersøgelser i gang, som skal sikre, at disse sæder har et lige så højt sikkerhedsniveau som sæder i køreretningen.

2.10. EØSU foretrækker derfor, at forbuddets ikrafttrædelse udsættes, så industrien får den fornødne tid til at finde frem til tilfredsstillende tekniske løsninger.

2.11. EØSU beder desuden om, at Kommissionen i begrundelsen til sit forslag<sup>(2)</sup>, punkt 3, næstsidste afsnit, retter en fejl: Direktiv 91/671/EØF er faktisk allerede blevet ændret med direktiv 2003/20/EF af 8.4.2003, som nævntes i indledningen til denne udtalelse.

### 3. Konklusion

3.1. Bortset fra forbeholdene angående sæder i længderetningen og fristerne for iværksættelsen af forbuddet bakker EØSU op om forslagetets målsætning om at indføre stadig højere sikkerhedsstandarder, også selvom foranstaltningerne skulle indebære meromkostninger, som det f.eks. kan blive tilfældet for turistbussernes vedkommende. At redde menneskeliv er et mål, som skal søges nået med de bedst egnede løsninger, der altid vil være et resultat af målrettet forskning, især hvis man vil nærme sig det ambitiøse mål for EU's handlingsprogram for trafikikkerheden: reducere antallet af trafikofre i EU inden 2010.

---

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 361 endelig.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 76/115/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedsselers forankring i motordrevne køretøjer«**

(KOM(2003) 362 endelig — 2003/0136 (COD))

(2004/C 80/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juli 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Virgilio Ranocchiaro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 115 stemmer for og 1 stemme imod.

## 1. Indledning

1.1. Nærværende direktivforslag indgår i den generelle lovgivning om godkendelse af motorkøretøjer og deres anordninger.

1.2. Montering af sikkerhedsseler og disses forankring er et særlig vigtigt teknisk aspekt, som bør behandles på fællesskabsplan.

1.3. Den samtidige præsentation af tre direktivforslag<sup>(1)</sup> bygger på princippet om fuldstændig harmonisering gennem bindende fællesskabsbestemmelser og en fælles godkendelsesprocedure og samtidig ikrafttrædelse i Unionen.

1.4. Behovet for de foreliggende godkendelsesbestemmelser hænger sammen med, at kravet om montering og anvendelse af sikkerhedsseler udvides til at gælde for en bredere gruppe af motorkøretøjer.

1.5. Anvendelse af sikkerhedsseler har hidtil kun været obligatorisk i personbiler (klasse M1) og på forsæderne i lette lastvogne med tilladt masse under 3,5 tons (N1), men ikke i tungere lastvogne (N2 og N3) samt minibusser og busser (M2 og M3).

1.6. Først for nylig blev kravet om anvendelse af sikkerhedsseler udvidet til at gælde alle klasser af motorkøretøjer til person- og godstransport<sup>(2)</sup>.

1.7. Da der ikke hidtil har eksisteret en egentlig fællesskabsgodkendelse for andre køretøjer end personbiler, har medlemsstaterne selv kunnet beslutte, om de på nationalt niveau ville gennemføre de tre gældende direktiver, som nu vil blive ændret med de tre foreliggende direktivforslag.

1.8. Installering i tunge køretøjer kræver ikke blot, at der monteres to- eller trepunktssikkerhedsseler, men også, at selerne fastgøres til sæderne og ikke til karosseriet, som det er tilfældet i personbiler. Derfor kræves der overensstemmelse med de tre direktiver i kombination.

## 2. EØSU's bemærkninger

2.1. EØSU bifalder fremgangsmåden med fuldstændig harmonisering som beskrevet i EF-traktatens artikel 95.

2.2. Foranstaltningen i det foreliggende direktivforslag opfylder behovet for at forbedre sikkerheden for passagerer og indgår med rette i det europæiske handlingsprogram for trafikikkerheden<sup>(3)</sup>.

2.3. Udvalget har hverken formelle eller substantielle indvendinger mod direktivforslag om sikkerhedsselers forankring, da det betragter ændringerne af direktiv 76/115/EØF som passende og teknisk set udadledige.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 362, som behandles i denne udtalelse, KOM(2003) 361 om sæder, disses forankring og nakkestøtter samt KOM(2003) 363 om sikkerhedsseler og fastholdelsesordninger.

<sup>(2)</sup> Direktiv 2003/20/EF af 8.4.2003, EUT L 115 af 9.5.2003.

<sup>(3)</sup> Meddelelse fra Kommissionen KOM(2003) 311 af 2.6.2003, som EØSU er ved at udarbejde en udtalelse om.

2.4. EØSU har heller ingen kritiske kommentarer til de tre obligatoriske frister for godkendelse og registrering af motorkøretøjer.

2.5. Direktivet, der nu ændres, indeholder allerede alle tekniske og administrative bestemmelser, der tillader typegodkendelse af køretøjer i andre klasser end M1.

2.6. Sikkerhed er en universel værdi, som bør fremmes af alle involverede parter. Alt — både teknisk og økonomisk — bør sættes ind på at nå dette mål.

2.7. EØSU beder desuden om, at Kommissionen i begrundelsen til sit forslag, punkt 3, næstsidste afsnit, retter en fejl:

Direktiv 91/671/EØF er faktisk allerede blevet ændret med direktiv 2003/20/EF af 8.4.2003, som nævntes i indledningen til denne udtalelse.

### 3. Konklusion

3.1. EØSU bakker op om forslagetets målsætning om at indføre stadig højere sikkerhedsstandarder, også selvom foranstaltningerne skulle indebære meromkostninger, som det f.eks. kan blive tilfældet for turistbussernes vedkommende. At redde menneskeliv er et mål, som skal søges nået med de bedst egnede løsninger, der altid vil være et resultat af målrettet forskning, især hvis man vil nærme sig det ambitiøse mål for EU's handlingsprogram for trafiksikkerheden: reducere antallet af trafikofre i EU inden 2010.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 77/541/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedsseler og fastholdelsesanordninger i motordrevne køretøjer«**

(KOM(2003) 363 endelig — 2003/0130 (COD))

(2004/C 80/04)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juli 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Virgilio Ranocchiaro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 111 stemmer for og 1 stemme imod.

## 1. Indledning

1.1. Nærværende direktivforslag indgår i den generelle lovgivning om godkendelse af motorkøretøjer og deres anordninger.

1.2. Montering af sikkerhedsseler og disses forankring er et særlig vigtigt teknisk aspekt, som bør behandles på fællesskabsplan.

1.3. Den samtidige præsentation af tre direktivforslag<sup>(1)</sup> bygger på princippet om fuldstændig harmonisering gennem bindende fællesskabsbestemmelser og en fælles godkendelsesprocedure og samtidig ikrafttrædelse i Unionen.

1.4. Behovet for de foreliggende godkendelsesbestemmelser hænger sammen med, at kravet om montering og anvendelse af sikkerhedsseler udvides til at gælde for en bredere gruppe af motorkøretøjer.

1.5. Anvendelse af sikkerhedsseler har hidtil kun været obligatorisk i personbiler (klasse M1) og på forsæderne i lette lastvogne med tilladt masse under 3,5 tons (N1), men ikke i tungere lastvogne (N2 og N3) samt minibusser og busser (M2 og M3).

1.6. Først for nylig blev kravet om anvendelse af sikkerhedsseler udvidet til at gælde alle klasser af motorkøretøjer til person- og godstransport<sup>(2)</sup>.

1.7. Da der ikke hidtil har eksisteret en egentlig fællesskabsgodkendelse for andre køretøjer end personbiler, har medlemsstaterne selv kunnet beslutte, om de på nationalt niveau ville gennemføre de tre gældende direktiver, som nu vil blive ændret med de tre foreliggende direktivforslag.

1.8. Installering i tunge køretøjer kræver ikke blot, at der monteres to- eller trepunktssikkerhedsseler, men også, at selerne fastgøres til sæderne og ikke til karosseriet, som det er tilfældet i personbiler. Derfor kræves der overensstemmelse med de tre direktiver i kombination.

## 2. EØSU's bemærkninger

2.1. EØSU bifalder fremgangsmåden med fuldstændig harmonisering som beskrevet i EF-traktatens artikel 95.

2.2. Foranstaltningen i det foreliggende direktivforslag opfylder behovet for at forbedre sikkerheden for passagerer og indgår med rette i det europæiske handlingsprogram for trafikikkerheden<sup>(3)</sup>.

2.3. Udvalget har hverken formelle eller substantielle indvendinger mod direktivforslag om sikkerhedsseler og fastholdelsesanordninger, da det betragter ændringerne af direktiv 77/541/EØF som passende og teknisk set udadledige.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 363, som behandles i denne udtalelse, KOM(2003) 361 om sæder, disses forankring og nakkestøtter samt KOM(2003) 362 om sikkerhedsseleres forankring.

<sup>(2)</sup> Direktiv 2003/20/EF af 8.4.2003, EUT L 115 af 9.5.2003.

<sup>(3)</sup> Meddelelse fra Kommissionen KOM(2003) 311 endelig af 2.6.2003, som EØSU er ved at udarbejde en udtalelse om.

2.4. EØSU har heller ingen kritiske kommentarer til de tre obligatoriske frister for godkendelse og registrering af motorkøretøjer.

2.5. Direktivet, der nu ændres, indeholder allerede alle tekniske og administrative bestemmelser, der tillader typegodkendelse af køretøjer i andre klasser end M1.

2.6. Sikkerhed er en universel værdi, som bør fremmes af alle involverede parter. Alt — både teknisk og økonomisk — bør sættes ind på at nå dette mål.

2.7. EØSU beder desuden om, at Kommissionen i begrundelsen til sit forslag, punkt 3, næstsidsste afsnit, retter en fejl: Direktiv 91/671/EØF er faktisk allerede blevet ændret med direktiv 2003/20/EF af 8.4.2003, som nævntes i indledningen til denne udtalelse.

2.8. EØSU beder også om, at der rettes op på hvad der tilsyneladende er en ren forglemmelse i begrundelsen til. I punkt 7.2 om indholdet af artikel 2, »Gennemførelse«, nævnes der således kun to obligatoriske datoer for godkendelse og registrering, og ikke tre som i selve artiklen.

### 3. Konklusion

3.1. EØSU bakker op om forslagetets målsætning om at indføre stadig højere sikkerhedsstandarder, også selvom foranstaltningerne skulle indebære meromkostninger, som det f.eks. kan blive tilfældet for turistbussernes vedkommende. At redde menneskeliv er et mål, som skal søges nået med de bedst egnede løsninger, der altid vil være et resultat af målrettet forskning, især hvis man vil nærme sig det ambitiøse mål for EU's handlingsprogram for trafikikkerheden: reducere antallet af trafikofre i EU inden 2010.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om modernisering af selskabsretten og forbedret virksomhedsledelse i Den Europæiske Union — vejen frem«**

(KOM(2003) 284 endelig)

(2004/C 80/05)

Europa-Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 22. maj 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Guido Ravoet til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, enstemmigt følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Europa-Kommissionen har med reference KOM(2003) 284 endelig netop forelagt en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om modernisering af selskabsretten og forbedret virksomhedsledelse i Den Europæiske Union — vejen frem.

1.2. Meddelelsen er Kommissionens svar på den endelige rapport af 4. november 2002 fra en højtstående ekspertgruppe om selskabsret, udpeget af kommissær Bolkestein, med titlen »A modern regulatory framework for company law in Europe«.

1.3. I meddelelsen nedfældes hovedmålene for eventuelle fremtidige EU-initiativer med henblik på modernisering af selskabsretten og forbedret virksomhedsledelse. Som led heri foreslår Kommissionen en handlingsplan med prioriteter på kort, mellemlangt og længere sigt. For hver enkelt prioritet anføres det, hvilken type instrument den agter at anvende og hvornår.

1.4. Handlingsplanen tager sigte på opfyldelse af følgende to målsætninger: på den ene side at styrke aktionærernes rettigheder og beskytte tredjemand; på den anden at fremme erhvervslivets effektivitet og konkurrenceevne.

1.4.1. Med hensyn til det første mål mener Kommissionen, at et effektivt system til beskyttelse af aktionærerne og deres rettigheder, således at millioner af menneskers opsparing og pensioner sikres, og kapitalmarkedernes fundament styrkes på lang sigt sammen med diversificeringen af aktiebeholdningen i EU, er en afgørende forudsætning for, at virksomhederne kan fremskaffe kapital til lavest mulig pris.

1.4.2. Denne effektive beskyttelse af tredjemand er særlig vigtig på baggrund af virksomhedernes stigende mobilitet inden for EU.

1.4.3. Med hensyn til det andet mål anføres det, at erhvervslivets effektivitet og konkurrenceevne er afhængig af mange faktorer, herunder sunde selskabsretslige rammer samt en passende balance mellem foranstaltninger på henholdsvis EU-plan og nationalt plan.

## 2. Resumé af meddelelsen

2.1. Handlingsplanen er bygget op omkring syv hovedpunkter: Virksomhedsledelse, kapitalbevarelse og -ændringer, koncerner og pyramider, virksomheders omstrukturering og mobilitet, det europæiske private selskab, det europæiske andelselskab og andre EU-selskabsformer samt styrkelse af gennemsigtigheden i andre nationale selskabsformer.

Det skal understreges, at Kommissionen lægger hovedvægten på »Virksomhedsledelse«.

2.2. Med hensyn til virksomhedsledelse foreslår Kommissionen, at der ikke fastlægges et europæisk regelsæt, men at der vedtages en fælles fremgangsmåde vedrørende nogle få grundregler, og at der sikres en passende samordning af regelsættene for virksomhedsledelse.

Af reglerne kan følgende nævnes:

— mere åbenhed om virksomhedsledelse

Her foreslår Kommissionen, at børsnoterede virksomheder i deres årsrapport medtager en årlig erklæring om virksomhedsledelse.

Desuden lægger Kommissionen op til, at der gives oplysninger om de institutionelle investorers rolle.



— styrkelse aktionærernes rettigheder

Handlingsplanen lægger blandt andet op til, at aktionærer i børsnoterede virksomheder skal råde over elektroniske faciliteter, så de får adgang til relevante oplysninger, inden generalforsamlingerne afholdes.

Med henblik på skabelse af et aktionærdemokrati baseret på én aktie/én stemme foreslår Kommissionen endvidere, at der på kort eller mellemlang sigt foretages en undersøgelse af konsekvenserne af en sådan fremgangsmåde.

— modernisering af børsnoterede selskabers bestyrelse

Handlingsplanen lægger op til, at der på områder, hvor børsnoterede virksomheders direktører har interessekonflikter, træffes beslutninger udelukkende af eksterne bestyrelsesmedlemmer, hvoraf de fleste skal være uafhængige. Endvidere bør der tilskyndes til, at der oprettes udnævnelses-, aflønnings- og revisionsudvalg.

Med hensyn til honorarer til børsnoterede virksomheders bestyrelsesmedlemmer er det EU's sigte at gennemføre en passende ordning bestående af fire nøglekomponenter: Oplysning om aflønningspolitikken i årsregnskabet; oplysning om detaljer vedrørende de enkelte bestyrelseshonorarer i årsregnskabet; forudgående godkendelse fra generalforsamlingen af de aktie- og optionsordninger, som bestyrelsesmedlemmerne deltager i; ordentlig indregning i årsregnskabet af, hvad sådanne ordninger koster.

— Bestyrelsesansvar

Målet er bl.a. at gøre samtlige bestyrelsesmedlemmer kollektivt ansvarlige for finansielle og væsentlige ikke-finansielle erklæringer.

— Samordning af medlemsstaternes bestræbelser på at skabe bedre virksomhedsledelse

Målet er at oprette et europæisk forum for virksomhedsledelse, som skal have til opgave at fremme konvergensen mellem nationale regelsæt.

2.3. Det andet hovedpunkt i meddelelsen vedrører kapitalbevarelse og -ændringer.

Målet er bl.a. at forenkle det andet direktiv om spørgsmålet med det sigte at forbedre erhvervslivets konkurrenceevne uden at svække beskyttelsen af aktionærer og kreditorer.

2.4. Det tredje hovedpunkt vedrører koncerner og pyramider.

Kommissionen agter ikke at genoplive udkastet til direktiv om koncerner, men vil vedtage særbestemmelser om en række spørgsmål, herunder eventuelt forbud mod børsnotering af virksomheder, der tilhører overdrevne pyramider.

2.5. Det fjerde hovedpunkt vedrører virksomheders omstrukturering og mobilitet.

På kort sigt agter Kommissionen bl.a. at vedtage et forslag til direktiv om grænseoverskridende fusioner og om flytning af hovedsæde mellem to medlemsstater.

2.6. Det femte hovedpunkt vedrører det europæiske private selskab.

Denne alternative selskabsform henvender sig til SMV'er, der er aktive i mere end én medlemsstat.

2.7. Det sjette hovedpunkt vedrører det europæiske andels-selskab og andre EU-selskabsformer (f.eks. fonde, gensidige selskaber).

Kommissionen agter aktivt at støtte den igangværende lovgivningsproces på disse områder og at lægge særlig vægt på at udvikle nye europæiske selskabsformer.

2.8. Det syvende hovedpunkt vedrører styrkelse af gennem-sigtigheden i andre nationale selskabsformer.

Kommissionen finder det nødvendigt på mellemlang sigt at indføre skærpede oplysningskrav for alle juridiske personer med begrænset ansvar.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. Udvalget udtrykker tilfredshed med retningslinjerne i Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af en handlingsplan om modernisering af selskabsretten og forbedret virksomhedsledelse.

3.2. Udvalget godkender de to målsætninger, som Kommissionen opstiller, nemlig at styrke aktionærernes rettigheder og beskytte tredjemand samt at fremme erhvervslivets effektivitet og konkurrenceevne, da dette yder et stort bidrag til økonomisk vækst og jobskabelse. I øvrigt indgår dette initiativ, hvilket Kommissionen også understreger, i en række europæiske initiativer med det sigte at nå disse to mål. I disse initiativer tages der hensyn til arbejdstagerne, således som der lægges op til i meddelelsen om virksomheders sociale ansvar.

3.3. Udvalget støtter Kommissionens forslag om at »sondre ordentligt« mellem selskabskategorier, idet den lægger op til en mere fast ramme for børsnoterede selskaber og virksomheder, som fremskaffer kapital fra offentligheden. Denne sondring gør det nemlig muligt at tage hensyn til de enkelte selskabskategoriers særlige forhold og behov.

3.4. Udvalget konstaterer, at Kommissionens meddelelse indeholder en række meget generelle principper, men hvordan vil de blive konkretiseret. Det gælder eksempelvis de tiltag, som Kommissionen agter at sætte i værk med hensyn til at styrke aktionærernes rettigheder og modernisere børsnoterede virksomheders bestyrelser.

3.5. Udvalget understreger endvidere, at visse af de begreber, som benyttes i meddelelsen, er vage og bør præciseres nærmere. Hvad skal der i forbindelse med den årlige erklæring om »virksomhedsledelse« f.eks. forstås ved »væsentlige transaktioner med andre parter« (meddelelsens punkt 3.1.1 e)?

3.6. Afslutningsvis godkender udvalget generelt tidsplanen for Kommissionens prioriteter. Det anses for vigtigt, at man — snarest og under hensyntagen til virksomhedernes faktiske vilkår — finder en løsning på en række problemer, bl.a. omkring grænseoverskridende spørgsmål såsom grænseoverskridende fusioner og flytning af hovedsæde mellem to medlemsstater samt grænseoverskridende hindringer for udøvelse af aktionærers rettigheder.

#### 4. Særlige bemærkninger

##### *Virksomhedsledelse*

4.1. Udvalget bifalder, at EU ikke har til hensigt at indføre et europæisk regelsæt for virksomhedsledelse. Som det fremgår af den undersøgelse, som Kommissionen fik foretaget i 2002 <sup>(1)</sup>, beror hovedforskellene mellem medlemsstaterne på forskelle i national lovgivning og ikke på regelsættene om virksomhedsledelse, der som hovedregel minder meget om hinanden; det forhold, at der findes flere regelsæt i EU, opfatter investorerne som regel ikke som et problem.

4.1.1. I tilknytning til globaliseringen og EU's udvidelse mener udvalget dog, at virksomheder og investorer bør have sikkerhed for, at udenlandske virksomheder iagttager en række væsentlige, internationalt anerkendte mindsteprincipper for god forvaltning. Disse principper supplerer eller præciserer de bestemmelser, som medlemsstaterne allerede har vedtaget. De øvrige normer bør henhøre under selvregulering, dvs. kodekser om virksomhedsledelse udarbejdet direkte af udstederne eller i et snævert samarbejde med disse. Denne som regel vellykkede tilgang er så smidig og fleksibel, at den gør det muligt at tage

bedre hensyn til markedernes udvikling og virksomhedernes særlige forhold. Udvalget understreger, at manglende iagttagelse af henstillinger straffes fra investorernes side, idet disse ikke længere investerer i virksomheder, som ikke følger normerne for god virksomhedsledelse.

4.1.2. Udvalget godkender nok generelt Kommissionens principper for virksomhedsledelse, men man må se nærmere på, hvorledes Kommissionen vil gennemføre dem i praksis.

4.1.3. Efter udvalgets mening bør EU opstille nogle internationalt anerkendte væsentlige principper uden at gå alt for meget i detaljer. Detailregulering vil nemlig stride mod de behov for fleksibilitet og smidighed, som effektiv virksomhedsledelse kræver.

4.2. Med hensyn til mere åbenhed om virksomhedsledelse godkender udvalget princippet om en årlig erklæring om virksomhedsledelse, som allerede er indført i nogle lande på anmodning af aktionærerne. Udvalget mener, at børsnoterede virksomheder bør være åbne, og at de bør give investorerne oplysninger om deres funktionsmåde.

4.2.1. Dog mener udvalget, at forslaget om, at den årlige erklæring skal indgå i børsnoterede virksomheders årsrapport, ikke må føre til, at revisoren forpligtes til at foretage en grundig gennemgang af erklæringens indhold. Hans rolle bør bestå i at kontrollere, om erklæringen er afgivet.

4.2.2. Med hensyn til oplysninger om de institutionelle investorers rolle fremhæver udvalget, at der bør sondres klart mellem institutionelle investorer og aktionærer, som ejer en vis aktieandel. Udvalget mener derfor, at begrebet »institutionel investor« bør defineres i overensstemmelse med definitionen i reglerne om finansmarkeder og især om investeringservice.

4.3. Med hensyn til at styrke aktionærernes rettigheder mener udvalget, at virksomhederne bør have mulighed for at anvende de nye informationsteknologier, og at de nugældende regler bør tilpasses i overensstemmelse hermed. Dette bør ikke gøres til en forpligtelse, men kun en mulighed for virksomhederne.

4.3.1. Generelt godkender udvalget de tiltag, som Kommissionen foreslår med henblik på at gøre det lettere for aktionærerne at udøve deres stemmeret. Virksomhederne bør have mulighed for at lempe reglerne om stemmeafgivelse, og aktionærerne bør have mulighed for at stemme, uden at de behøver at være til stede på generalforsamlingen.

(1) Komparativ studie af regler for virksomhedsledelse af betydning for Den Europæiske Union og dens medlemsstater: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/company/company/news/corp-gov-codes-rpt\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/news/corp-gov-codes-rpt_en.htm)

4.3.2. Udvalget noterer sig, at det er hensigten at foretage en undersøgelse af indførelse af princippet om, at én aktie giver én stemme. Denne undersøgelse bør naturligvis gennemføres i generel sammenhæng med virksomhedernes finansieringsform og beføjelsernes organisering.

4.4. Med hensyn til modernisering af børsnoterede virksomheders bestyrelse er udvalget tilhænger af, at der udarbejdes en henstilling indeholdende en række mindstekriterier for oprettelse, sammensætning og den rolle, som udnævnelses-, aflønnings- og revisionsudvalgene skal spille. Udvalget mener dog, at der bør være tale om mindstekriterier, og at Kommissionen ikke bør gå for meget i detaljer, da dette vil kunne gå ud over den fleksibilitet og smidighed, som er nødvendig for, at virksomheden kan drives effektivt.

4.4.1. Udvalget understreger, at begrebet »interessekonflikt« bør defineres. Det mener tillige, at man ikke bør gribe ind i princippet om, at bestyrelsen træffer sine afgørelser som et kollegium. Nok er det ønskeligt, at udvalg forbereder de afgørelser, som bestyrelsen derefter skal træffe, men det tilkommer i ingen tilfælde udvalgene at træffe afgørelser.

4.4.2. Med hensyn til aflønningen af ledere i børsnoterede virksomheder godkender udvalget Kommissionens mål: Større åbenhed om ledelseslønninger i børsnoterede virksomheder er noget, som investorerne har bedt om. Udvalget mener dog ikke, at EU bør blande sig i spørgsmålet. Man bør i forbindelse med EU's udvidelse sikre sig, at denne problemstilling behandles i nationale regler eller henstillinger, som bør udarbejdes under hensyntagen til særlige nationale forhold og til den kulturelle kontekst i de enkelte lande.

4.5. Med hensyn til bestyrelsesansvar mener udvalget, at spørgsmålet i kraft af subsidiaritetsprincippet bør løses i de enkelte lande. Hvis Kommissionen skal blande sig i dette spørgsmål, vil det være nødvendigt, at der forinden foretages en kulegravning af de forskellige aspekter af bestyrelsesmedlemmers civil- og strafferetlige ansvar, og at problematikken om ansvar løses samlet i stedet for spredt.

4.6. Hvad angår samordning af medlemsstaternes bestræbelser på at skabe bedre virksomhedsledelse, noterer udvalget sig, at det er hensigten at oprette et europæisk forum for virksomhedsledelse. Forummet bør, som Kommissionen også lægger op til, have til formål at fremme konvergens af nationale regelsæt, men ikke at fastlægge nye obligatoriske former for virksomhedsledelse. Forummet bør omfatte repræsentanter for de berørte aktører, herunder ikke mindst udstedelse og finansielle mellemmand.

#### *Kapitalbevarelse og -ændringer*

4.7. Udvalget godkender den politik, som Kommissionen lægger op til på dette felt. Gennemgangen af henstillingerne fra SLIM-gruppen om selskabsret bør videreføres.

#### *Koncerner og pyramider*

4.8. Udvalget godkender, at Kommissionen ikke er til sinds at genoplive udkastet til direktiv om koncerner.

4.8.1. Koncerner er en legitim og nyttig måde at drive virksomhed på. De initiativer, som Kommissionen måtte tage med hensyn til koncerner og pyramider, bør tage afsæt i en forudgående undersøgelse af de planlagte tiltags nyttevirkning og effekt. Kommissionen bør ikke ad omveje indføre en koncernret og lamme koncerners virkemåde.

4.8.2. Nogle udtryk bør præciseres nærmere. Kommissionen lægger således op til at forbyde børsnotering af virksomheder, der tilhører overdrevne pyramider, hvis dette forekommer nødvendigt efter en indgående undersøgelse, og efter at uvildige sagkyndige, og ikke blot det europæiske værdipapirtilsynsudvalg, har afgivet udtalelse. Hvad skal der forstås ved »overdrevne pyramider«? Sondringen mellem »normale« og »overdrevne« pyramider bør tydeliggøres.

#### *Virksomheders omstrukturering og mobilitet*

4.9. Som led i gennemførelsen af et egentlig integreret marked mener udvalget, at hindringerne for virksomhedernes mobilitet bør ryddes af vejen. Udvalget godkender, at Kommissionen på kort sigt vil vedtage to direktivforslag, nemlig et om grænseoverskridende fusioner og et om flytning af hovedsæde mellem to medlemsstater.

4.9.1. Udvalget mener dog, at man bør se nærmere på, hvorledes spørgsmålet om arbejdstagernes inddragelse i disse grænseoverskridende aktiviteter kan løses. I bestemmelserne bør der værnes om arbejdstagernes rettigheder, herunder især retten til information og høring, i overensstemmelse med reglerne for den sociale dialog og mere generelt som led i god virksomhedsledelse.

4.9.2. Endelig godkender udvalget målet om at forenkle det tredje og sjette direktiv om fusioner mellem og opdeling af selskaber og princippet om at indføre squeeze-out og sell-out, men hvorledes skal disse mål nås?

*Det europæiske private selskab*

4.10. Udvalget har allerede tidligere udtrykt bred støtte til, at der gives mulighed for at indføre en sådan selskabsform<sup>(1)</sup>. Udvalget godkender derfor, at Kommissionen vil gennemføre en »feasibility study for klart at kunne fastslå de praktiske fordele og problemer ved indførelsen af lovgivning om det europæiske private selskab«. Udvalget går ind for hurtig indførelse af denne selskabsform, som skulle kunne imødekomme SMV'ernes behov.

*Det europæiske andelsselskab og andre EU-selskabsformer*

4.11. Udvalget understreger, at Rådet i juli 2003 vedtog forordningen om det europæiske andelsselskab og det direktiv, som supplerer vedtægten for det europæiske andelsselskab med hensyn til arbejdstagernes inddragelse<sup>(2)</sup>.

4.11.1. Udvalget støtter desuden initiativerne til frivillig vedtagelse af nye europæiske selskabsformer. Andelsselskaber og gensidige selskaber bør nemlig have adgang til instrumenter,

(1) EFT C 125 af 27.5.2002.

(2) EFT C 129 af 27.4.1998.

som sætter dem i stand til fuldt ud at udnytte fordelene ved et integreret europæisk marked.

*Styrkelse af gennemsigtheden i andre nationale selskabsformer*

4.12. Udvalget er enig med Kommissionen i, at det er nødvendigt på mellemlang sigt at undersøge omfanget og karakteren af det direktiv, som måtte blive vedtaget.

**5. Konklusion**

5.1. Udvalget godkender Kommissionens tilgang, som udgør en ny etape i selskabsrettens harmonisering og virksomhedsledelsens forbedring. Handlingsplanen tager højde for kommercielle forbindelsers grænseoverskridende dimension. Specielt med hensyn til virksomhedsledelse går udvalget ind for, at man snarest fastlægger internationalt anerkendte grundprincipper for god ledelse.

5.2. Handlingsplanen vedrører primært forbindelserne mellem aktionærer, investorer og virksomheder med det sigte at forbedre disses forvaltning. Udvalget minder om, at Kommissionens indsats bør indgå i en mere overordnet erhvervspolitik, hvori der skal tages højde for beskyttelse af medarbejderne.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet Styrkelse af den lovpligtige revision i EU«**

(KOM(2003) 286 endelig)

(2004/C 80/06)

Europa-Kommissionen besluttede den 22. maj 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Harry Byrne til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, enstemmigt følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Kommissionens meddelelse Styrkelse af den lovpligtige revision i EU skal ses i sammenhæng med såvel Kommissionens handlingsplan for finansielle tjenesteydelser som Kommissionens reaktion på Enrons kollaps og andre finansskandaler.

1.2. Denne meddelelse og den dertil knyttede meddelelse om »Modernisering af selskabsretten og forbedret virksomhedsledelse i EU« er afgørende skridt i bestræbelserne på at genskabe investorernes tillid til kapitalmarkederne.

## 2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionens vision om en moderne retlig ramme om den lovpligtige revision i EU indbefatter:

- (a) Et moderniseret og principbaseret ottende direktiv.
- (b) Oprettelse af et revisionsreguleringsudvalg med repræsentanter fra medlemsstaterne.

2.2. Kommissionen forventer, at EU fra 2005 anvender de internationale revisionsstandarder (ISA).

2.3. Kommissionen foreslår, at offentlig tilsyn skal være et afgørende element i opretholdelsen af tilliden til revisionsfunktionen. Blandt andre centrale krav understreges vigtigheden af

etiske regler for revisorer, sikring af en rimelig grad af uafhængighed, systemer for kvalitetssikring, uddannelse og disciplinærprocedurer.

2.4. Kommissionen nævner, at den har taget hensyn til revisionserhvervets betænkeligheder i forbindelse med begrebet solidarisk ansvar. Selv om Kommissionen i første omgang konkluderer, at revisionsansvaret er et væsentligt middel til at sikre revisionskvaliteten, erkender den dog, at der kan være behov for at undersøge de videre økonomiske konsekvenser af de nuværende ansvarsordninger.

2.5. Kommissionen redegør for de hidtidige forhandlinger med de regulerende myndigheder i De Forenede Stater om følgerne af Sarbanes-Oxley Act og giver udtryk for sin skuffelse over, at man endnu ikke har fundet en tilfredsstillende løsning.

2.6. Kommissionen opsummerer de foreslåede tiltag for at nå meddelelsens mål om at styrke den lovpligtige revision i EU i en 10-punkts handlingsplan.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU hilser offentliggørelsen af denne meddelelse velkommen. Det erkender, at det er afgørende at genvinde investorernes tillid og at stimulere en yderligere udvikling af EU's kapitalmarkederne, og en styrkelse af revisionsbestemmelserne vil være et væsentligt element i disse bestræbelser.

3.2. EØSU erkender også, at denne meddelelse er en fortsættelse af det betydelige arbejdsprogram om lovpligtig revision, som Kommissionen indledte med offentliggørelsen i 1996 af grønbogen om »Den lovpligtige revisors rolle, stilling og ansvar i Den Europæiske Union«. Af nyere initiativer kan nævnes henstillingerne om »Kvalitetssikring i forbindelse med lovpligtig revision i EU« i november 2000 og »Revisorers uafhængighed i EU« i maj 2002. Begge disse henstillinger er ved at blive gennemført i medlemsstaterne.

3.3. Den seneste tids begivenheder gør det dog fuldt berettiget, at Kommissionen fremskynder yderligere tiltag til at styrke kvaliteten af revisionen i EU. EØSU hilser derfor Kommissionens 10-punkts handlingsplan velkommen. Især støtter det forslagene om at beskytte den offentlige interesse ved at indføre uafhængigt tilsyn med revisionserhvervet.

3.4. Når først denne overordnede ramme, herunder også det nye ottende direktiv er blevet vedtaget på EU-plan, kan tilsynet med overholdelsen heraf efter EØSU's opfattelse bedst foregå i medlemsstaterne. Endvidere må man ikke glemme, at der her er tale om et kvalitetsspørgsmål — kvaliteten af og dermed tilliden til den lovpligtige revision, som igen baseres på, hvorvidt revisionsgrundlaget er korrekt.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1. Udvalget støtter Kommissionens forslag om at kræve, at de internationale revisionsstandarder (ISA) skal anvendes i forbindelse med enhver lovpligtig revision i EU. Dette er en logisk følge af vedtagelsen af de internationale regnskabsnormer (IAS), fremover betegnet internationale finansielle regnskabsnormer (IFRS), gældende for alle børsnoterede selskaber fra 2005. Men hvorimod indførelsen af internationale regnskabsnormer oprindeligt kun omfattede ca. 7 000 børsnoterede selskaber, berører denne meddelelse over en million lovpligtige revisioner i EU.

4.2. Udvalget anser det for rigtigt, at IFAC (The International Federation of Accountants) tilskyndes til at undersøge muligheder for at samarbejde med andre organer i forbindelse med ISA-standardiseringsprocessen af hensyn til en rimelig sikring af den offentlige interesse, sådan som det også var tilfældet med de internationale regnskabsstandarder (IAS), der blev fastlagt af Rådet for internationale regnskabsnormer.

4.3. EØSU erkender behovet for at validere de internationale revisionsstandarder med henblik på deres anvendelse i EU. Det gentager dog sine kommentarer om Kommissionens beføjelse til ikke at godkende de internationale revisionsstandarder: Hvis denne bestemmelse rent faktisk blev taget i anvendelse, ville det underminere sammenligneligheden mellem internationale standarder og skade investorerne.

4.4. EØSU er derfor af den opfattelse, at Kommissionen bør koncentrere sin indsats om at styrke standardiseringsfastsættelsesprocessen. Endvidere bør revisionsreguleringsudvalget føre en permanent dialog med de ansvarlige for fastsættelsen af standarder for at løse eventuelle problemer i forvejen. Det er opløftende, at Kommissionens arbejde viser, at der i EU allerede findes en høj grad af overensstemmelse med de internationale revisionsstandarder.

4.5. Udvalget mener, at på et så specifikt område som revision, bør revisionsreguleringsudvalget kunne trække på revisionserhvervets ekspertise. Det ser derfor med tilfredshed på forslaget om at fastholde revisionserhvervets nuværende engagement i EU's revisionsudvalg via det rådgivende revisionsudvalg.

4.6. Udvalget mener, at der bør stilles de højeste krav til revisorers etiske adfærd. Udvalget støtter derfor Kommissionens forslag om at analysere arbejdet i IFAC's etiske udvalg, som fastlægger principbaserede internationale normer for revisorers etiske adfærd, herunder deres uafhængighed.

4.6.1. Regler og adfærdskodekser skal dog følges op af effektive sanktioner, hvis de skal have nogen virkning. Ifølge det nuværende ottende direktiv skal revisionserhvervets organer råde over ordninger med disciplinære sanktioner mod den, der bryder reglerne. Ifølge bedste praksis nu skal dette selvregulerende system (den mest drastiske sanktion er udelukkelse og dermed fratagelse af retten til at foretage revision) gøres mere gennemskueligt og være genstand for ekstern offentlig kontrol. Udvalget konstaterer, at Kommissionen har til hensigt at skærpe disse krav i det nye direktiv.

4.7. Udvalget fastslår, at revisoransvar efter Kommissionens opfattelse er et væsentligt middel til at sikre revisionskvalitet, men mener dog, at et sådant ansvar bør være proportionelt. Det ser derfor med tilfredshed på, at det er Kommissionens hensigt at undersøge de økonomiske konsekvenser af de nuværende ansvarsordninger.

4.7.1. Det er afgørende, at personer af den rette kaliber vælger revisionserhvervet. Det er ikke i offentlighedens interesse, at Andersens kollaps fører til, at antallet af større firmaer, der kan foretage revisionen af de største internationale selskaber, reduceres yderligere, og at konkurrencen derved mindskes. Dette må man have for øje, når man skal vurdere, hvor påtrængende reformen af de eksisterende regler for revisoransvar er.

4.8. Udvalget er opmærksom på, at IFAC kræver, at revisorer følger efteruddannelseskurser for at opretholde deres professionelle færdigheder og foreslår, at Kommissionen overvejer at indføre et lignende krav i det nye ottende direktiv.

## 5. Internationale aspekter

5.1. Udvalget noterer sig Kommissionens redegørelse for dialogen med de amerikanske myndigheder i forbindelse med Sarbanes-Oxley Act. Med denne lov har man i USA indført en mere restriktiv og regelbaseret tilgang, som hverken er i tråd med EU's principbaserede risikominimerende tilgang, som følges af IFAC (og som også anbefales af IOSCO, Den Internationale Børstilsynsorganisation).

5.2. Trods Kommissionens henvendelser har US Securities Exchange Commission (SEC) hidtil nægtet at yde de ønskede

dispensationer for at undgå lovens unødvendige virkninger for virksomheder og revisorer i EU.

5.3. Udvalget erkender, at den nuværende situation er uacceptabel og tilskynder Kommissionen til at fortsætte sin dialog med andre regulerende myndigheder, herunder SEC og PCAOB for at opnå, at alle parter inden for begge retssystemer accepterer ækvivalensen i reglerne for kvalitetsbedømmelse og gennemtvungelsen heraf, når det gælder virksomhedsledelse, regnskabsaflæggelse og revision.

## 6. Konklusioner

6.1. Kommissionen har fastlagt en 10-punkts handlingsplan, og som det fremgår af ovenstående, kan udvalget i det store og hele støtte den, men fremfører dog specifikke kommentarer og forslag til forskellige aspekter. Som helhed er Kommissionens forslag tilstrækkeligt omfattende og vil, hvis de gennemføres, føre til en væsentlig styrkelse og større harmonisering af den lovpligtige revision i EU.

6.2. I den nuværende fase kendes det nøjagtige resultat af arbejdsprogrammet naturligvis ikke og heller ikke, hvilke ændringer af det ottende direktiv, som i sidste ende vil blive foreslået. EØSU ser frem til at udtale sig om disse, når det bliver muligt at behandle dem mere i dybden.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af teknologioverførselsaftaler«<sup>(1)</sup>**

(2004/C 80/07)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 4. september 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af teknologioverførselsaftaler«.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede at henvise det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december, Arno Metzler til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 29 stemmer for, 3 imod og 1 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Udkastet til en ny forordning om gruppefritagelse for teknologioverførselsaftaler skal træde i stedet for den hidtil gældende gruppefritagelsesforordning nr. 240/96. Anvendelsen af denne forordning med dens hvide, grå og sorte lister over hhv. tilladte og forbudte klausuler har medført en aftalepraksis med store restriktioner, hvilket har skabt den ofte omtalte »spændetrujoeffekt«. Konsekvensen har været aftaler, der ikke tager udgangspunkt i den økonomiske virkelighed, men udelukkende i dette katalogs hoveddata. Erhvervslivet har længe krævet en revision af fritagelsesforordningen for at forbedre denne situation.

1.2. Der skal i denne forbindelse også tages hensyn til den nye retlige situation, der opstår med forordning nr. 1/2003 om gennemførelse af monopolreglerne, som træder i kraft den 1. maj 2004. Herefter bortfalder muligheden for, at Kommissionen kan anmelde konkurrencebegrænsende aftaler med henblik på fritagelse. Fremover skal virksomhederne i langt højere grad selv vurdere, om deres aftaler strider imod kartelforbuddet i EF-traktatens artikel 81, stk. 1, og om betingelserne for en fritagelse for kartelforbuddet i medfør af artikel 81, stk. 3, foreligger. Dette ændrer også situationen for aftaler om teknologioverførsel, og bl.a. for retssikkerhedens skyld behøver virksomhederne andre støtteforanstaltninger end dem, de blev tilbudt i forordning nr. 240/96.

1.3. Ud fra et økonomisk synspunkt skal følgende bemærkes: Indehaveren af en eneret, f.eks. et patent, kan forbyde en tredjepart alle handlinger, der griber ind i denne rettighed. Hvis indehaveren alligevel tillader en licenstag at anvende sine innovationer, er dette i princippet konkurrencefremmende. Teknologilicensaftaler indfører nemlig nye produkter på allerede eksisterende markeder eller skaber helt nye produktmarkeder. De bevirker også, at høje investeringer i dobbeltforskning

kan undgås, hvis to eller flere virksomheder har samme forskningsmål og følger samme forskningsveje. Konkurrence-reglerne skal først udøve deres kontrolfunktion, hvis der indgås aftaler, som overskrider de lovfæstede grænser for den pågældende rettighed.

1.4. Hvis EU inden 2010 skal blive den mest dynamiske økonomi i verden, er det ikke blot vigtigt at udvikle nye teknologier, men også at sikre, at de udbredes hurtigt og effektivt. I denne forbindelse bør den stærke position, som lovgiveren har ønsket at give rettighedshaveren, imidlertid ikke begrænses urimeligt. Der bør tværtimod tilvejebringes rammebetingelser, der gør det lettere for denne at overdrage sin teknologi til tredjemand. Licenstagere skal som indehaver af en rettighed have tilstrækkeligt store incitamenter til at gøre det muligt for andre at udnytte hans teknologi. Det skal samtidig tages i betragtning, at en begrænset konkurrence økonomisk set er mere fornuftig end slet ingen konkurrence, hvis innovatoren ikke tildeler nogen licenser. Det påhviler alene licenstagere at beslutte at lade andre få del i sine nyskabelser.

1.5. I sammenligning med andre aftaler er en licenstagelse også meget mere risikabel, eftersom teknisk viden, der én gang er overdraget, ikke kan hentes tilbage, hvis en aftale bryder sammen. Også af den grund har licenstagere et stort behov for retssikkerhed.

## 2. Overblik over det væsentligste indhold i udkastet til forordning og EØSU's vurderinger

2.1. Det grundlæggende princip i forordningsudkastet lever på mange punkter ikke op til de generelle krav. I det følgende opregnes først de væsentligste kritikpunkter i forhold til forordningsudkastet. De behandles derefter mere indgående i punkt 3.

(1) EUT C 235 af 1.10.2003, s. 11.



2.2. I praksis vil fastlæggelsen af markedsandele skabe endnu større problemer end hidtil, da ikke kun produktmarkedet, men også teknologimarkedet og i givet fald innovationsmarkedet skal inddrages i analysen. Det er for meget at forlange af virksomhederne, at de skal undersøge tre forskellige markeder for at bedømme, om en licensaftale er i overensstemmelse med monopollovgivningerne eller ej.

2.3. Markedsandelstærsklerne på hhv. 20 og 30 % for handel med licenser er sat for lavt. Omfattende udbredelse af teknologier kræver, at den »sikre havn« udvides, eller at tærsklerne helt ophæves. I praksis har princippet i forordning nr. 240/96, hvorefter man kun fra sag til sag greb ind over for konkurrencebegrænsende aftaler, stået sin prøve.

2.4. Licensaftaler mellem konkurrenter bør bedømmes strengere end licensaftaler mellem ikke-konkurrenter. Dette princip er hentet fra »U.S.-Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property« fra 1995. I Europa er der dog endnu ikke nogen praktiske erfaringer med dette princip, som kunne retfærdiggøre dets indførelse. I mange tilfælde virker licenser mellem konkurrerende virksomheder netop konkurrencefremmende. Dette gælder eksempelvis, når en virksomhed erhverver sig en patentlicens fra en konkurrent med det formål at udnytte den til udvikling af sit eget produkt, som så vil blive sendt ud på markedet. I dette tilfælde forekommer det ikke sagligt begrundet at se strengere på licenser mellem konkurrenter.

2.5. Retningslinjerne for anvendelsen af forordningen om teknologioverførselsaftaler koncentrerer sig især om farerne ved bestemte klausuler i licensaftaler og mindre om aftalernes økonomiske fordele. De hidtidige erfaringer med licensaftaler giver dog på ingen måde anledning til en så kritisk holdning. Det burde tværtimod principielt hilses velkommen, at licensgiveren lader andre få del i sin teknologiske viden. En licensgiver, som læser retningslinjerne, måtte næsten få det indtryk, at han indlader sig på en juridisk set problematisk handling blot ved at tildele licenser.

### 3. De vigtigste klausuler i udkastet til forordning

#### 3.1. Definitioner

3.1.1. Ifølge artikel 1, stk. 1, litra b), er anvendelsesområdet for forordningsudkastet patentlicensaftaler, knowhow-licensaftaler og blandede licensaftaler om patenter eller knowhow. Licensaftaler om ophavsret til software inddrages dog også. Meddelelse af licens på andre intellektuelle ejendomsrettigheder bør efter EØSU's mening reguleres særskilt, da det på grund af de betydelige forskelle især mellem patentretten og ophavsretten er yderst vanskeligt at fastlægge regler for disse sagsområder inden for rammerne af en enkelt forordning. Hertil kommer, at der for patenter og knowhow allerede findes

et gennemprøvet regelsæt, nemlig i forordning nr. 240/96, som udelukkende handler herom, mens dette ikke er tilfældet for andre rettigheder. Det må hilses velkommen, at softwarelicenser medtages i den nye forordning, eftersom der i praksis ofte udstedes softwarelicenser, der udelukkende bruges til drift af det patenterede produkt — f.eks. en maskine — og således ikke udgør en uvæsentlig del af den samlede levering.

3.1.2. Artikel 1, stk. 1, litra g) indebærer en væsentlig indskrænkning af definitionen af knowhow i forhold til forordning nr. 240/96. Knowhow betragtes i nærværende udkast kun som »væsentlig«, for så vidt som den omfatter viden, der er »nødvendig« for fremstillingen eller udførelsen af aftaleprodukterne. Tidligere gjaldt dette også for »nyttig« viden. EØSU mener, at denne ændring er grundløs.

#### 3.2. Markedsandelstærskler

3.2.1. I forbindelse med en aftale mellem ikke-konkurrerende virksomheder kommer en fritagelse ifølge det nye forordningsudkasts artikel 3 kun i betragtning, såfremt hver parts særskilte markedsandel ikke overskrider 30 %. Hvad angår konkurrerende virksomheder er den tilsvarende tærskel for en sammenlagt markedsandel 20 %.

3.2.2. Det kan derfor være nødvendigt at fastlægge markedsandelene på produktmarkedet, teknologimarkedet og ifølge retningslinjernes punkt 22 i enkelte tilfælde også på innovationsmarkedet. For mange virksomheder er det dog allerede yderst vanskeligt at afgrænse produktmarkedet, især da de i denne sammenhæng også skal tage potentielle konkurrenter med i betragtning. Når der indgås en licensaftale, er det ofte for tidligt at afgøre, om produkterne kan erstattes af andre, især da der ofte er tale om innovationer, for hvilke der endnu ikke findes substitutter. Endnu sværere er det at vurdere, om dette hvad angår potentielle konkurrenter også vil være tilfældet i fremtiden. Dette medfører en betydelig retsikkerhed. Det fremgår desuden af Kommissionens hidtidige praksis mht. afgørelser, at virksomhedernes beregning af deres markedsandele ofte afviger meget stærkt fra konkurrencemyndighedernes.

3.2.3. Meddelelse af licens på patenter og knowhow er derimod omfattet af teknologimarkedet. Her skal der ligesom på produktmarkedet opereres med en hypotetisk monopolhaver, der gradvist hæver licensafgifterne 5-10 % (SSNIP-test). Hvorledes en sådan markedsafgrænsning skal foretages i praksis, gøres der imidlertid ikke tilstrækkeligt rede for i retningslinjerne.

3.2.4. Innovationsmarkedet tager dog i endnu mindre grad hensyn til licenspraksis, der bygger på enkle kriterier. Dette begreb er fremmed for europæisk ret og har sin oprindelse i amerikansk monopollovgivning. Retningslinjerne mangler både en definition af innovationsmarkedet og en grundig vejledning i markedsafgrænsning. I USA refererer innovationsmarkedet til udvikling af nye, endnu ikke eksisterende eller forbedrede produkter eller processer med F&U-konkurrenceparameteren som produkt af innovationsmarkedet. I praksis kan man dog næppe i forbindelse med en markedsafgrænsning forudse, hvilke resultater den pågældende forskningsproces vil bringe for dagen, og heller ikke, hvornår det vil ske. Resultaterne af forskningsprojekter afhænger af mange vilkårlige faktorer, hvis realisering er usikker. Hertil kommer, at opfindelser også kan opstå spontant, uden forudgående planlægning. Det er i denne sammenhæng næsten umuligt at identificere potentielle konkurrenter, eftersom virksomhederne som oftest holder deres forsknings- og udviklingsaktiviteter strengt hemmelige.

3.2.5. Det skal desuden tages med i betragtning, at nye produkter, der sædvanligvis er genstand for licensaftaler, meget hurtigt vil opnå en stor markedsandel, eller endda en monopolstilling. Sådanne markedsvilkår er typiske i forbindelse med indgåelse af en licensaftale og vil ikke nødvendigvis give anledning til en monopolretligt relevant markedsposition. Dette gælder især, når der med nye produkter eller processer skabes nichemarkeder, der ikke har monopolretlige følger. Indførelse af stive tærskler for markedsandele vil derfor efter EØSU's mening være en fejltagelse.

3.2.6. I forordningsudkastets 12. betragtning hedder det, at det over de fastlagte tærskler for markedsandele ikke kan formodes, at teknologioverførselsaftaler, der falder ind under artikel 81, stk. 1, normalt indebærer objektive fordele. Der gives dog intetsteds noget bevis for dette meget generelle, økonomisk set upåviste udsagn. Det virker snarere, som om markedsandelstærsklerne på 20 og 30 % er vilkårligt sat. Øjensynligt ville Kommissionen gerne tilpasse bestemmelserne om teknologioverførsel til gruppefritagelsesforordningen for vertikale aftaler. De to forordninger har dog vidt forskellige baggrunde, som ikke kan sammenlignes. Faste markedsandelstærskler kan være et velegnet middel til vurdering af salgsaftaler. Men det samme kan ikke siges om teknologioverførselsaftaler, hvor de som allerede nævnt er yderst vanskelige at lægge fast.

3.2.7. Denne form for strenge, skematiske regler indebærer efter EØSU's mening en risiko for, at teknologistrømmen inden for EU reduceres — og som følge heraf også udbredelsen af videnskabelige og tekniske fremskridt. Licensgiverne kunne beslutte at overdrage deres teknologier til licenstagere uden for EU, hvor de kan nyde godt af mere fleksible regler. Alternativt kunne licensgiveren beslutte at holde teknologien for sig

selv, hvilket ville medføre betydelige samfundsøkonomiske velfærdstab. En orientering mod andre gruppefritagelsesforordningers markedsandelstærskler tager ikke hensyn til, at licensaftaler fortjener særlig fremme, og ville være en begrænsning i forhold til den mere vidtgående forordning nr. 240/96. Gennemførelsen af den nye forordning om anvendelse af konkurrencereglerne, nr. 1/2003, som overlader det til virksomhederne at afgøre, om en konkurrencebegrænsende aftale kan tillades, gør det endnu mere påkrævet at vedtage en teknologioverførselsforordning, der er let at håndhæve, og ikke en forordning, der gør bedømmelsen af de relevante sagsforhold endnu mere kompliceret.

3.2.8. Af denne grund bør man efter EØSU's mening helt give afkald på at indføre markedsandelstærskler. Subsidiært burde de hæves til mindst 40-50 %. Kun på denne måde kan man minimere den usikkerhed, der opstår ved afgrænsningen af de relevante markeder.

### 3.3. Alvorlige begrænsninger

3.3.1. I henhold til denne artikels litra b) er det som hovedregel ikke tilladt at begrænse produktion og salg. I denne forbindelse bør det imidlertid udtrykkeligt fastsættes, at licensgiveren skal kunne fritages for forpligtelsen til ikke selv at måtte udnytte sin teknologi. Under litra c) bør også »field of use«-begrænsninger fritages, hvor dette ikke begrænser licensgiverens muligheder for at udnytte sin egen teknologi, således som det er tilfældet i forordning (EF) nr. 240/96. I analogi hermed bør der også indføres en udtrykkelig fritagelsesmulighed for »second source«-begrænsninger, da sådanne bestemmelser har stor betydning i praksis. I litra d) er formuleringen for snæver, idet man ikke bør begrænse licenstagernes mulighed for at udnytte egen teknologi, medmindre en sådan begrænsning er »nødvendig« for at forhindre, at tredjeparter får kendskab til den overførte knowhow. Ordet »nødvendig« bør derfor erstattes af »egnet til«.

3.3.2. Med hensyn til områdebegrænsninger (artikel 4, stk. 2, litra b)) bør det medtages i forordningen, at passivt salg i et andet aftaleområde kan forbydes. Denne bestemmelse har stået sin prøve i forordning (EF) nr. 240/96, da det for den beskyttede licenstag blev gjort muligt selv at trænge ind på markedet med det pågældende produkt. Retningslinjernes punkt 93 lægger op til, at begrænsninger af det passive salg i en periode på to år fra det tidspunkt, hvor licensproduktet blev markedsført for første gang, ikke falder ind under EF-traktatens artikel 81, stk. 1. Af hensyn til retssikkerheden henstiller udvalget, at der umiddelbart medtages en tilsvarende bestemmelse i gruppefritagelsesforordningen for teknologioverførselsaftaler. Dog er perioden på to år for kort. Udvalget går ind for, at man henholder sig til den gennemprøvede bestemmelse i forordning (EF) nr. 240/96, hvor der fastsættes en periode på fem år.

### 3.4. Beskyttelse

3.4.1. Aftaler, som er fritaget ifølge de hidtil gældende bestemmelser, skal i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, i gruppefritagelsesforordningen om teknologioverførselsaftaler ikke være tilladt fra maj 2004, såfremt de ikke opfylder betingelserne i den nye forordning. Det er ikke hensigtsmæssigt at nægte tidligere aftalers beskyttelse. På grund af underordnede aftalebestemmelser kan efterfølgende forhandlinger om licensaftaler blive nødvendige, hvis disse aftaler ikke helt skal bringes i fare. Da dette afstedkommer stor usikkerhed, henstiller EØSU, at der indføres beskyttelse for tidligere indgåede aftaler i hele deres løbetid.

### 3.5. Retningslinjer

3.5.1. Principielt udtrykkes der tilfredshed med, at Kommissionen især efter opgivelsen af dens fritagelsesmonopol giver virksomhederne nogle omfattende retningslinjer som rettesnor for, om en licensaftale overholder monopollovgivningen eller ej. Mange steder i retningslinjerne — og især med hensyn til eksklusive licensaftaler — får man dog det indtryk, at Kommissionen ser meget kritisk på sådanne aftaler, eller sågar opfatter dem som konkurrencebegrænsende. Eksempelvis nævnes det i retningslinjernes punkt 156, at eksklusivlicenser kun undtagelsesvist er berettigede. De hermed forbundne farer anses for at være væsentlig større end de positive virkninger. Den langt større fare ligger imidlertid i, at der ikke meddeles flere licenser overhovedet, såfremt tildelingen af eksklusivlicenser kun er mulig under sådanne skærpede vilkår. I praksis vil en markedsåbning eller igangsættelse af forsknings- og udviklingsprojekter i mange tilfælde kun være mulig, hvis licenstagere får en eksklusiv licens. I retningslinjerne bør man derfor give udtryk for den samfundsøkonomiske nytte af teknologiaftaler, som ikke falder ind under gruppefritagelsesforordningen om teknologioverførselsaftaler, men som alligevel virker konkurrencefremmende. Dette vil gøre det lettere for potentielle licensgivere at beslutte sig for at meddele licenser. Under ingen omstændigheder bør de bibringes det indtryk, at de med deres licenstagelse i de fleste tilfælde vil bringe sig selv ud i juridiske problemer.

3.5.2. Endvidere er, som allerede nævnt, ikke blot definitionen af det relevante marked (punkt 17 ff.) for vag; dette gælder også for definitionen af potentielle konkurrenter. Ifølge retningslinjernes punkt 24 anses aftaleparterne for potentielle konkurrenter på produktmarkedet, hvis de også uden aftalen ville have foretaget de nødvendige ekstra investeringer for at

trænge ind på det relevante marked. Af denne formulering fremgår det imidlertid ikke med tilstrækkelig tydelighed, hvornår en virksomhed normalt ville påtage sig sådanne investeringsudgifter.

3.5.3. I retningslinjernes punkt 144 ff. omtales forskellige typer begrænsninger, der ofte forekommer i licensaftaler. Retningslinjernes punkt 146 opregner kun ganske kort de forpligtelser i licensaftaler, der under ingen omstændigheder er konkurrencebegrænsende i henhold til EF-traktatens artikel 81, stk. 1. Til denne »hvide liste« bør af hensyn til retssikkerheden føjes de aspekter, som i øjeblikket indgår i artikel 2 i forordning (EF) nr. 240/96. Dette ville være til stor hjælp ved den konkrete formulering af en licensaftale, da man ville kunne fjerne tvivl om, hvorvidt sådanne bestemmelser er tilladelige.

## 4. Resumé

4.1. Med hensyn til udkastet til gruppefritagelsesforordning for teknologioverførselsaftaler udtrykker EØSU tilfredshed med, at der gives større fleksibilitet ved aftalernes udformning, idet forordningen begrænses til nogle væsentlige »sorte« bestemmelser. Endvidere kan der indgås teknologioverførselsaftaler for en længere periode end hidtil, svarende til de beskyttede rettigheders gyldighedsperiode. Den relativt vilkårlige 10 årsfrist bortfalder i denne sammenhæng.

4.2. EØSU henstiller, at man ved en revision af udkastet — som følge af de særlige forhold på produkt-, teknologi- og innovationsmarkederne og de hertil knyttede problemer med at definere disse — opgiver systemet med markedsandelstærskler og primært retter opmærksomheden mod produktmarkedet. Det vil i det mindste være nødvendigt at hæve markedsandelstærsklerne til 40 eller 50 % for at give virksomhederne større retssikkerhed. Hermed ville man også kunne forhindre, at licensering af nye teknologier, som har konkurrencefremmende virkninger, automatisk kvalificeres som konkurrencebegrænsende. Det ville gøre det lettere for potentielle licensgivere at håndtere den nye teknologioverførselsforordning fleksibelt i deres aftalepraksis og tilskynde dem til at tildele licenser. Efter EØSU's mening bør retningslinjerne for gruppefritagelsesforordningen om teknologioverførselsaftaler også bidrage til at give sikkerhed for at licensering af teknologi er en principielt positiv procedure. Det harmonerer med den økonomiske virkelighed og kan medvirke til, at licensgivere ikke blot beholder teknologien for sig selv eller overdrager den til licenstagere uden for EU, hvor de kan drage fordel af mere fleksible ordninger.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:**

- »Kommissionens forordning (EF) om procedurer indledt af Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 81 og 82 og om Kommissionens forslag til meddelelser«<sup>(1)</sup>, og
- »Udkast til meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder«<sup>(2)</sup>

(2004/C 80/08)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 26. september 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug.

På grund af sagens hastende karakter besluttede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003 (mødet den 11. december) at overdrage det forberedende arbejde til Arno Metzler som hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 45 stemmer for og 4 hverken for eller imod.

**1. Indledning**

1.1. I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (i det følgende kaldet »FO 1/2003«) har Kommissionen beføjelse til at fastlægge alle de regler, der er relevante for gennemførelsen af denne forordning. Ovennævnte forslag til Kommissionens forordning (EF) om Kommissionens procedurer i henhold til EF-traktatens artikel 81 og 82 og Kommissionens forslag til meddelelser vedrører den nye FO 1/2003 og indeholder oplysninger om dens anvendelse.

1.2. EØSU vil basere sine bemærkninger til forslagene på to præmisser, som er af afgørende betydning for vurderingen af den samlede pakke. For det første skulle moderniseringspakken i væsentlig grad bidrage til at gøre det klart for de aktører, som de forskellige forslag henvender sig til, hvilken form for handling der kræves, for at konkurrenceretten kan udvikle sig ensartet i de enkelte medlemsstater, og der på længere sigt kan fremstå en fælles konkurrencekultur uden regionale forskelle. For det andet bør denne maksime kunne gennemføres uden tab af retsstatsprincipper for de berørte virksomheder. Proceduremæssige forenklinger må ikke føre til tab af juridisk status på virksomhedernes bekostning.

1.3. Herunder følger en kort oversigt over hovedindholdet af forslagene til forordning om Kommissionens procedurer i henhold til EF-traktatens artikel 81 og 82 (i det følgende kaldet procedureforordningen) og over de seks meddelelser.

**2. Procedureforordningen****2.1. Resumé**

2.1.1. Procedureforordningen indeholder bestemmelser om indledning af procedurer, som gennemføres af Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 81 og 82, giver nærmere oplysninger om Kommissionens meddelelser og udstikker regler for behandling af klager. Til dette formål vil der blive indført en ny formular C. Endvidere indeholder forordningen bestemmelser om udøvelse af retten til at blive hørt for de berørte virksomheder, ret til aktindsigt og behandling af fortrolige oplysninger.

**2.2. Bemærkninger**

2.2.1. EØSU anser det for positivt, at Kommissionen i forbindelse med sine undersøgelser vil forpligte sig til overholdelse af yderligere kriterier i forbindelse med interviews med henblik på at beskytte den interviewede. Dette indebærer, at den pågældende skal oplyses om formålet med interviewet og om, hvorvidt udtalelserne registreres. Endvidere skal den interviewede eller virksomheden — ved kontrolundersøgelser — gives mulighed for at få korrigeret disse registrerede udtalelser.

2.2.2. Kommissionen bør imidlertid supplere artikel 3 (beføjelse til at indhente udtalelser), således at den også på forhånd skal gøre den person, der afgiver udtalelse, tilstrækkeligt opmærksom på, at det er frivilligt at udtale sig, og skal i givet fald give oplysninger om retten til ikke at fremkomme med belastende udsagn og retten til at tilkalde en advokat. Derudover bør Kommissionen oplyse den interviewede om eventuelle sanktioner, der er forbundet med udtalelsen. Det samme bør gælde for mundtlige spørgsmål under kontrolundersøgelser (artikel 4). Dette opfylder principperne for en rimelig procedure. Det må sikres, at artikel 4 ikke strider imod

(1) EUT C 243 af 10.10.2003, s. 3.

(2) EUT C 243 af 10.10.2003, s. 10.

artikel 23, stk. 1, litra d), 2. led, i FO 1/2003, som foreskriver, at virksomhedsrepræsentanter må korrigerende udtalelser fra samtlige personalemedlemmer. Det bør derfor klart fremgå af artikel 4, stk. 2, at det ikke kun er udtalelser fra ikke-autoriserede personalemedlemmer (og virksomhedsrepræsentanter), men også udtalelser fra behørigt autoriserede personalemedlemmer og virksomhedsrepræsentanter, der kan rettes. Endvidere bør virksomhedsrepræsentanterne og personalemedlemmerne have ret til at kontrollere deres egne udtalelser.

2.2.3. Kommissionen foreslår, at virksomhedernes ret til forsvar skal begrænses til en bestemt tidsfrist efter meddelelsen af klagepunkterne. Der vil ikke blive taget hensyn til indlæg, der modtages efter tidsfristens udløb (artikel 10, stk. 2). EØSU mener, at denne nye regel er en for vidtgående og unødvendig indskrænkning af virksomhedernes muligheder for at forsvare sig. Den stemmer ikke overens med hidtidig praksis. Hertil kommer, at der hermed ikke ville kunne tages hensyn til forhold, som man først havde kendskab til efter udløbet af fristen, hvilket ville være urimeligt. Muligheden for senere forelæggelse for en domstol bør heller ikke fjernes.

2.2.4. Ifølge artikel 15, stk. 1, gives der først aktindsigt efter fremsendelse af klagepunktsmeddelelsen. I praksis har det imidlertid vist sig hensigtsmæssigt også at give aktindsigt før fremsendelse af klagepunkterne, forudsat at det ikke hindrer undersøgelserne. Hermed kunne proceduren strammes op.

2.2.5. Kommissionen bør ligeledes i artikel 18 (tidsfrister) nævne virksomhedernes muligheder for med rimelig begrundelse at få fristerne forlænget.

### 3. Meddelelse om samarbejdet inden for netværket og konkurrencemyndigheder

#### 3.1. Resumé

3.1.1. FO 1/2003 fastsætter princippet om parallel kompetence. Ved overtrædelse af konkurrencelovgivningen kan retsforfølgelse indledes af de nationale konkurrencemyndigheder eller af Kommissionen. »Den bedste egnede myndighed« bør tage affære, dvs. den myndighed, på hvis område overtrædelsen har fundet sted, forudsat at myndigheden kan handle effektivt og føre de fornødne beviser. Flere nationale konkurrencemyndigheder kan være berørt. Hvis mere end tre nationale konkurrencemyndigheder er berørt (eller er kompetente i det konkrete tilfælde), er det Kommissionen, som er »den særlig velegnede myndighed«. Derudover kan Kommissionen også tage sig af tilfælde, som er vigtige for videreudviklingen af konkurrencepolitikken, for at sikre en effektiv gennemførelse af konkurrencereglerne, eller tilfælde, som er nært forbundet med andre af konkurrenceretens områder. Med henblik på en god sagsfordeling bør myndighederne underrette hinanden enten før eller kort efter den første undersøgelse. I øvrigt giver FO 1/2003 (artikel 13) den nationale konkurrencemyndighed ret til midlertidig eller endelig indstilling af proceduren, hvis en anden national konkurrencemyndighed er beskæftiget med sagen. Ingen national konkurrencemyndighed er imidlertid forpligtet til at give afkald på sin ret til at indlede en procedure.

3.1.2. Netværket er navnlig værdifuldt, fordi det letter udvekslingen af informationer. De nationale konkurrencemyndigheder skal kunne stille materiale, som er relevant for anvendelsen af EU's konkurrenceregler, til rådighed for hinanden. Forretningshemmeligheder skal imidlertid respekteres, og informationerne må kun anvendes til et specifikt formål. Endelig må fysiske personers ret til at forsvare sig respekteres, når informationer ender i lande, hvor enkeltpersoner kan udsættes for strafferetlige sanktioner som følge af overtrædelse af konkurrencelovgivningen. Derudover kan de nationale konkurrencemyndigheder søge hjælp hos hinanden, når der skal indhentes oplysninger, som er nødvendige for retsforfølgning ved overtrædelse af konkurrencelovgivningen. Dette gælder også samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder.

3.1.3. Ønskes behandling efter et samarbejdsprogram, der giver mulighed for strafnedsættelse, skal der indgives ansøgning til hver enkelt af de myndigheder, der kan have kompetencen i den pågældende sag, og, om muligt, samtidigt. En ansøgning til én myndighed kan ikke udvides til at omfatte andre myndigheder. Hvis andre nationale konkurrencemyndigheder kommer i besiddelse af en sådan ansøgning, må de ikke benytte de medfølgende oplysninger til selv at indlede en hurtig procedure. Endvidere kan bevismateriale modtaget fra ansøgeren kun videregives med dennes samtykke, medmindre ansøgeren også har søgt den anden myndighed om behandling efter samarbejdsordningen, eller denne myndighed har forpligtet sig til ikke at bruge oplysningerne til at indlede strafferetlige sanktioner mod ansøgeren (eller de personer, der er omfattet af ansøgningen).

#### 3.2. Bemærkninger

3.2.1. EØSU går ind for et tæt samarbejde mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder for dermed at fremme sammenhængende beslutninger i de enkelte medlemsstater og muliggøre en fælles europæisk konkurrencekultur. EØSU ønsker imidlertid også en stærk forankring af one-stop-shop-princippet for at udelukke, at virksomhederne bliver genstand for adskillige parallelle sagsanlæg og sanktioner i forskellige medlemsstater. Det er tvivlsomt, at meddelelsen ved blot at opfordre til, at det så vidt muligt kun er én myndighed, der tager sig af en bestemt sag, giver virksomhederne tilstrækkelig beskyttelse. Det anbefales derfor at opstille detaljerede kriterier for en klar og entydig tildeling af sager.

3.2.2. En virksomheds ansøgning om strafnedsættelse i henhold til ét lands samarbejdsregler gælder ikke samtidig som en tilsvarende ansøgning under andre landes konkurrencelovgivning. Denne omstændighed viser, at der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til virksomhedernes behov for retssikkerhed. Af effektivitetshensyn bør det være tilstrækkeligt med én ansøgning inden for netværket for at opfylde ansøgningskravene i samtlige medlemsstater. At være den første, der rapporterer om uregelmæssigheder, kan p.g.a. konkurrencen mellem virksomhederne have ugunstige følger for den pågældende virksomhed, hvis den senere indgiver ansøgning i en anden medlemsstat. Det ville være endvidere være hensigtsmæssigt i en fodnote i meddelelsen at indføje en henvisning til andre nationale konkurrencemyndigheders regler om samarbejdsbetænkning strafnedsættelse.

#### 4. Meddelelse om samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaternes domstole om anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 og 82

##### 4.1. Resumé

4.1.1. Det er ikke kun Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder, men også de nationale domstole, der har rettigheder og forpligtelser i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 og 82 — navnlig i forbindelse med aftaleretlige søgsmål og skadeserstatningssager (og ofte hvor der er tale om midlertidig retsbeskyttelse) samt i håndhævelsessager. I henhold til EF-traktatsystemet har Kommissionens udlægning af EF-traktatens artikel 81 og 82 ikke generelt forrang over de nationale domstoles fortolkning af reglerne. Tværtimod har begge en grundlæggende kompetence til at fortolke EF-traktatens artikel 81 og 82, og begge er kun underlagt EF-Domstolen. Den fare for divergerende beslutninger, som parallel kompetence frembyder, imødegås af artikel 16, stk. 1, i FO 1/2003, som foreskriver, at nationale domstole ikke kan træffe afgørelser i henhold til traktatens artikel 81 eller 82, hvis de strider imod en beslutning, som Kommissionen enten har truffet i samme sag eller har til hensigt at træffe i en procedure, som den har indledt.

4.1.2. For at gøre det muligt for de nationale domstole at overholde artikel 16, stk. 1, i FO 1/2003 med henblik på også at undgå divergenser mellem Kommissionen og de nationale domstole i tilfælde, hvor Kommissionen (endnu) ikke har indledt nogen procedure, og for at udnytte Kommissionens ofte større sagsindsigt, opfordrer artikel 15 i FO 1/2003 til et omfattende samarbejde mellem de nationale domstole og Kommissionen. Efter en indledende oversigt over de nationale domstoles pligter ved anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 og 82, som fremgår af EF-Domstolens retspraksis og af artikel 16, stk. 1, i FO 1/2003, forklarer meddelelsen, hvordan samarbejdet mellem de nationale domstole og Kommissionen skal foregå i henhold til artikel 15 i FO 1/2003. Som Kommissionen udtrykkeligt slår fast i meddelelsens punkt 42 er meddelelsen ikke bindende for de nationale domstole, men kun af vejledende karakter. Endvidere er samarbejdsproceduren underlagt retsplejelovgivningen i den medlemsstat, hvor den pågældende domstol befinder sig. Samtidig skal EF-Domstolens generelle retsprincipper imidlertid overholdes.

##### 4.2. Bemærkninger

4.2.1. EØSU støtter målsætningen i FO 1/2003 om at styrke privatpersoners muligheder for at styrke få håndhævet konkurrencelovgivningen via de nationale domstole. I overensstemmelse med det fælles markeds markedsøkonomiske beskaffenhed må der ud over Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders forvaltningsretlige gennemførelse af konkurrencelovgivningen også finde en decentral, individuel gennemførelse sted. EØSU bifalder derfor den forbedrede gennemsigtighed, som Kommissionen med denne meddelelse

skaber for de nationale domstole. EØSU håber, at også Kommissionens fremtidige konkrete samarbejde med de nationale domstole i henhold til artikel 15 i FO 1/2003 vil bidrage til en styrkelse af privatpersoners og virksomheders retsbeskyttelse på nationalt plan. Navnlig hvad angår tiltrædelseslandenes domstole, som endnu ikke er særlig fortrolige med anvendelsen af fællesskabslovgivningen, kan Kommissionen yde værdifuld hjælp.

#### 5. Meddelelse om uformel rådgivning vedrørende nye spørgsmål til EF-traktatens artikel 81 og 82, som rejses i konkrete sager (vejledende skrivelser)

##### 5.1. Resumé

5.1.1. FO 1/2003 afskaffede anmeldelsessystemet, så Kommissionen bedre kunne koncentrere sig om alvorlige overtrædelser af konkurrencelovgivningen. Som hovedregel må virksomhederne selv vurdere lovligheden af deres aftaler og adfærd. Ved nye eller uopklarede spørgsmål kan de imidlertid søge uformel rådgivning hos Kommissionen uden dog at have krav herpå. De modtager derefter en vejledende skrivelse. Kommissionen understreger, at denne rådgivning kun vil blive givet, hvis den er forenelig med Kommissionens opgaveprioritering. Ud fra tre kriterier overvejer Kommissionen, om det er hensigtsmæssigt at rådgive — problemstillingen skal være ny, der skal være et behov for en vejledende skrivelse, og det skal dreje sig om faktiske kendsgerninger. Der vil ikke blive rådgivet om hypotetiske spørgsmål og om spørgsmål, som er under behandling ved en national domstol eller anden national konkurrencemyndighed.

5.1.2. Vejledende skrivelser er ikke bindende for de nationale domstole og de nationale konkurrencemyndigheder. Kommissionen er heller ikke bundet af skrivelserne, men vil tage hensyn til dem, hvis den skal tage sig af en klage, der vedrører samme sagsforhold.

##### 5.2. Bemærkninger

5.2.1. Systemet med lovfæstet undtagelse betyder, at virksomhederne slipper for unødige administrative byrder. Den retslige usikkerhed, som denne ændring medfører for virksomhederne, kunne imidlertid yderligere afhjælpes i meddelelsen, hvis virksomhederne i bestemte vanskelige enkelttilfælde havde krav på en begrundet udtalelse fra Kommissionen, i stedet for at være henvist til uformel rådgivning, som Kommissionen ikke er forpligtet til at yde. Hvor der er tale om nye tekniske og juridiske aspekter, bør Kommissionen under alle omstændigheder være rede til at give virksomhederne en bindende udtalelse. Værdien af en vejledende skrivelse ville ellers være vanskelig at få øje på. På baggrund af de alvorlige sanktioner, som vil blive skærpet yderligere, giver uformelle oplysninger fra Kommissionen ikke tilstrækkelig retsbeskyttelse.

## 6. Meddelelse om Kommissionens behandling af klager i henhold til artikel 81 og 82 i EF-traktaten

### 6.1. Resumé

6.1.1. I meddelelsen anføres for det første, at en berørt virksomhed kan vælge mellem at lægge sag an ved en national domstol eller at indgive klage til Kommissionen. For klager gælder Kommissionens og de nationale klagemyndigheders parallelle kompetence. Kommissionen har ret til at behandle visse indgivne klager hurtigere end andre, og det er sagens grad af fællesskabsinteresse, som er afgørende for, hvilken prioritet klagen skal have. Desuden skal klager indgives på formular C. Kommissionen undersøger i forbindelse hermed, om klageren kan godtgøre en berettiget interesse i sagen.

6.1.2. Kommissionen vil vurdere, om der er den krævede fællesskabsinteresse for at indlede en undersøgelse af sagen i henhold til følgende kriterier: Om klageren kan føre sag ved en national domstol for at gøre sine rettigheder gældende, hvor alvorlige de påståede krænkelse er, hvilken indvirkning de har på konkurrencesituationen inden for Fællesskabet som helhed, hvor vanskelige de er at bevise, og hvor omfattende undersøgelser der kræves. Kommissionen vil også undersøge, om den i klagen påståede adfærd i mellemtiden er ophørt og/eller om den anklagede virksomhed er villig til at ændre sin adfærd.

### 6.2. Bemærkninger

6.2.1. Netop i systemet med lovfæstet undtagelse vil det i visse tilfælde ikke længere være så let for Kommissionen eller de nationale klagemyndigheder at opdage aftaler, som krænker konkurrencelovgivningen. Klager kan derfor spille en vigtig supplerende rolle, når det gælder om at afsløre og undersøge krænkelse. Betingelserne for efterprøvelse af disse bør derfor ikke være alt for skrappe. Eftersom det i stort omfang er op til Kommissionens skønsmæssige bedømmelse, er det imidlertid ikke på forhånd til at vide for klageren, om Kommissionen faktisk vil behandle klagen. Det kan afskrække eventuelle klager fra at klage, og formular C vil for disse indebære yderligere bureaukrati. Udvalget efterlyser derfor klarere og for den enkelte forudsigelige regler om Kommissionens beføjelse til skønsmæssigt at afgøre, hvilke klager som skal efterprøves, samt en entydig definition af fællesskabsinteressen, som er en forudsætning for, at Kommissionen skal behandle klager.

## 7. Retningslinjer om begrebet om påvirkning af den mellemstatslige handel i EF-traktatens artikel 81 og 82

### 7.1. Resumé

7.1.1. Retningslinjerne indeholder et omfattende resumé af de principper, som Fællesskabets domstole har udarbejdet

vedrørende fortolkningen af begrebet om påvirkning af samhandelen, der nævnes i artikel 81 og 82 i EF-traktaten (»mellemstatslighedsklausulen«). De indeholder også en ny regel, som Kommissionen har udarbejdet (den såkaldte »NAAT-regel«), og som angiver, hvilke aftaler der i princippet ikke kan anses for at have en mærkbar indvirkning på handelen mellem medlemsstaterne.

7.1.2. Efter en redegørelse for de overordnede principper og en forklaring af de enkelte dele af mellemstatslighedsklausulen udvikler retningslinjerne NAAT-reglens begreb om mærkbar effekt. Ifølge NAAT-reglen bør aftaler principielt ikke omfattes af mellemstatslighedsklausulen, hvis a) parternes samlede markedsandele på et marked inden for Fællesskabet, der påvirkes af aftalen, ikke overstiger 5 %, og b) hvis de pågældende virksomheders samlede årlige omsætning inden for Fællesskabet ikke overstiger 40 mio. euro. I retningslinjerne fastlægges dernæst, hvordan disse principper og NAAT-reglen skal anvendes i forbindelse med de mest almindelige typer aftaler og krænkelse, nemlig import- og eksportaftaler, karteller, horisontale samarbejdsaftaler, vertikale aftaler og misbrug af dominerende markedsstilling i flere medlemsstater. I hvert tilfælde skelnes der mellem aftaler og procedurer, som påvirker flere medlemsstater, og sådanne, som er begrænset til en enkelt medlemsstat eller en del af denne.

### 7.2. Bemærkninger

7.2.1. EØSU er tilfreds med Kommissionens detaljerede beskrivelse af, hvordan mellemstatslighedsklausulen skal anvendes, og navnlig med, at den opstiller en liste over de enkelte typer sager, eftersom der knytter sig forskellige spørgsmål til hver enkelt af disse. Udvalget sætter imidlertid spørgsmålstegn ved, om den af Kommissionen udviklede NAAT-regel kan skabe den fornødne retssikkerhed for de berørte virksomheder, når den blot er indeholdt i en meddelelse. På baggrund af fællesskabsdomstolens traditionelt brede fortolkning af mellemstatslighedsklausulen vil retssikkerheden øge, hvis Kommissionen indarbejder reglen i en forordning.

7.2.2. Desuden vil EØSU gerne vide, om det er fornuftigt at lade fællesskabslovgivning vige for national konkurrencelovgivning, hvilket klart er formålet med NAAT-reglen. Eftersom stort set alle medlemsstater nu har vedtaget nationale konkurrenceregler, men Kommissionen og fællesskabsdomstolene ikke kan garantere en ensartet fortolkning af dem, hvis mellemstatslighedsklausulen ikke anvendes, opstår der netop i forbindelse med grænseoverskridende aftaler mellem SMV'er en risiko for, at flere forskellige lovbestemmelser, som kan fortolkes strengere end EF-lovgivningen, vil finde anvendelse.

## 8. Retningslinjer om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3

### 8.1. Resumé

8.1.1. Overgang fra fritagelsessystemet til et system med lovfæstet undtagelse i henhold til forordning (EF) nr. 1/2003 indebærer, at virksomheder selv skal kontrollere både om betingelserne i EF-traktatens artikel 81, stk. 1, er opfyldt, og om undtagelsen i EF-traktatens artikel 81, stk. 3, gælder. For at gøre det lettere for virksomhederne at afgøre dette, har Kommissionen nu fremlagt retningslinjer for EF-traktatens artikel 81, stk. 3, som supplerer de nuværende retningslinjer om anvendelse af EF-traktatens artikel 81 i forbindelse med horisontale samarbejdsaftaler (EFT C 3 af 2001) og retningslinjerne om vertikale begrænsninger (EFT C 291 af 2000).

8.1.2. I retningslinjerne forklares først de overordnede rammer for EF-traktatens artikel 81 og især for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81, stk. 1, da EF-traktatens artikel 81, stk. 3, kun kan fortolkes korrekt på denne baggrund. Dernæst gives der en redegørelse for hver af de fire betingelser i EF-traktatens artikel 81, stk. 3. Der er hovedsagelig tale om et resumé af Kommissionens hidtidige beslutningspraksis og domstolens retspraksis, men samtidig gives en også en delvis præcisering af kriterierne, tydeligvis så en konkret økonomisk kontrol kan foretages.

Bruxelles, den 11. december 2003.

### 8.2. Bemærkninger

8.2.1. EØSU ser positivt på Kommissionens bestræbelser på at formulere kriterierne om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på en så klar og tydelig måde. Det er imidlertid tvivlsomt, om alle tidligere beslutninger om fritagelse lever op til disse nye detaljerede og kvantitative krav. Efter udvalgets opfattelse skyldes dette ikke, at Kommissionens tidligere beslutninger var af ringe kvalitet, men snarere det grundlæggende metodemæssige problem med at kvantificere effektivitetsgevinster, der nævnes i retningslinjerne. Selv i store virksomheder med yderst detaljerede bogførings- og omkostningsberegningssystemer bliver investeringsbeslutninger ikke ene og alene baseret på detaljerede beregninger, men også — faktisk hovedsagelig — på grundlag af »strategiske visioner«, da det ikke altid er muligt i modeller at gengive alle relevante virksomhedsøkonomiske faktorerers samspil med markedsparametre.

8.2.2. EØSU sætter ikke spørgsmålstegn ved Kommissionens grundlæggende økonomiske fremgangsmåde, men kræver, at Kommissionen ved sin bedømmelse i henhold til EF-traktatens artikel 81, stk. 3, også tager hensyn til den »sunde forretningssans« hos en (virkelig eller hypotetisk) virksomhed på det relevante marked. Artikel 81, stk. 3, i EF-traktaten bør ikke kun finde anvendelse, når man er næsten fuldstændig sikker på, at der er en nettogevinst for forbrugerne, men også når Kommissionen med tilstrækkelig sikkerhed kan udelukke, at samarbejdspartnerne med deres aftale havde til hensigt at sætte konkurrencen ud af spil og ikke forbedre deres egen konkurrenceevne. Kun derved kan man udelukke, at kartelforbuddet i EF-traktatens artikel 81 sætter en stopper for ønskelig, innovationsfremmende konkurrence.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: På vej mod bæredygtig produktion — Status over gennemførelsen af Rådets direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening«**

(KOM(2003) 354 endelig)

(2004/C 80/09)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 19. juni 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Paolo Braghin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 110 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Meddelelsen omhandler de fremskridt, som medlemsstaterne og kandidatlandene indtil videre har opnået inden for integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening. Kommissionen sender hermed et klart signal: Det høje miljøbeskyttelsesniveau, der er hovedformålet med direktiv 96/61/EF, kendt som IPPC-direktivet, kan kun nås, hvis de ansvarlige myndigheder gør den nødvendige indsats for at få reglerne gennemført i national ret og indgår i et konstruktivt samspil med anlæggenes driftsledere og andre interessenter, heriblandt især fagforeningerne.

1.2. Direktivet gælder allerede for nye eller væsentligt ændrede anlæg. Den endelige frist for bestående anlæg til at bringe den bedste tilgængelige teknik (BAT) i anvendelse og opfylde alle andre krav i direktivet, udløber i oktober 2007. I tiltrædelseslandene er den faktiske gennemførelse kun netop eller slet ikke begyndt, hvorfor der er forhandlet overgangsperioder for gennemførelse af direktivet på nye og/eller bestående anlæg. De vil imidlertid ikke skulle opfylde de emissionsgrænseværdier, der bygger på den bedste tilgængelige teknik, før 2008-2012.

1.3. Ikke alle medlemsstaterne har gennemført direktivet i national lovgivning i rette tid, og Kommissionen har da også påpeget væsentlige formodede eller bekræftede mangler i lovgivningen om gennemførelse af direktiv 96/61/EF. Det er særligt bekymrende, at der i nogle tilfælde ikke findes bestemmelser, der sikrer, at eksisterende anlæg opfylder vilkårene senest i oktober 2007, og at godkendelserne derefter revurderes med mellemrum.

1.4. De myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen, bør drøfte investeringsplanlægningen med driftslederne under hensyntagen til investeringsperiodernes varighed og afveje eventuelle økonomiske eller finansielle ulemper i forhold til fristens udløb i 2007, hvor godkendelsesvilkårene for alle anlæg skal være fastlagt i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

1.5. Direktivet indeholder visse tvetydigheder, der medfører problemer i gennemførelsen, enten med hensyn til definitioner (f.eks. tærskelkriterierne ved vurderingen af, om et anlæg er omfattet af direktivets bestemmelser, afgrænsningen af et anlæg, hvornår en ændring skal regnes for »væsentlig«, hvad »bringe stedet tilbage til en tilfredsstillende tilstand« betyder) eller med hensyn til den praktiske gennemførelse (hvordan bør godkendelsesvilkårene udformes for visse forhold, hvor tit skal der inspiceres, hvornår skal selskaber, der ikke opfylder kravene, retsforfølges).

1.6. For så vidt angår anvendelsen af direktivet, udføres der systematisk benchmarking sektor for sektor og en omfattende screening og vurdering af de anvendte teknikker. Informationsudvekslingen samordnes og lettes af Det Europæiske IPPC-kontor i Sevilla og har resulteret i de såkaldte BREF-dokumenter (BAT-referencedokumenter) i samarbejde med uformelle netværk blandt eksperter i erhvervsliv, medlemsstater og ikke-statslige organisationer. Hidtil er der udarbejdet 15 BREF-dokumenter, 11 er under udarbejdelse, 4 er påbegyndt og 2 vil blive sat i gang.

1.7. En undersøgelse inden for tre vigtige sektorer med veludviklet teknologi viser, at den bedste anvendelige teknik ikke hindrer selskaberne i at forblive konkurrencedygtige, samt at anlæg, hvis miljøpræstationer er gode, kan udnytte dette forhold som et aktiv i konkurrencen, selv om dette ikke er udbredt.

1.8. Begrebet BAT (bedste anvendelige teknik) er smidigt, idet det faktisk kan variere inden for en sektor eller fra anlæg til anlæg, fordi omkostninger og udbytte i sagens natur kan være forskellige. Efter Kommissionens mening er dette et af de vigtigste aspekter, idet det repræsenterer et balancepunkt mellem forskellige miljøpåvirkninger og dertil svarende omkostninger. Kommissionen mener derfor, at det er vigtigt at bevare denne fremgangsmåde, som omfatter dialog mellem driftsledere og myndigheder.

1.9. Direktivets tværgående karakter betyder, at det har berøringspunkter med mange andre EU-direktiver og -forordninger på miljøområdet og andre politikker og tiltag, og det er vigtigt at sikre optimal sammenhæng og undersøge, om der er hindringer for tilrettelæggelsen af en effektiv sammensætning af de politiske værktøjer på EU-plan eller nationalt. Der er imidlertid et dilemma mellem fastsættelse af EU-grænseværdier for emissioner gennem direktiver, når der er konstateret behov for en fællesskabsaktion, og en decentral fremgangsmåde (som i IPPC-direktivet), der giver de kompetente myndigheder mulighed for at træffe pragmatiske afgørelser, der både tilgodeser miljøet og økonomien.

1.10. Kommissionen mener, at det er nødvendigt at ændre direktivet med henblik på at tage højde for ændringer i lovgivningen (især efter vedtagelsen af direktiverne om offentlighedens medvirken i godkendelsesproceduren, hvilket er et krav i forbindelse med ratificering af Århus-konventionen af 1998) eller for at afklare relevante aspekter (såsom ovennævnte problem med at definere tærskelværdier i visse sektorer eller problemet med anvendelse som i forbindelse med affald, hvor det er vanskeligt at sondre mellem bortskaffelse og genanvendelse).

1.11. Kommissionen har gennemført en bred europæisk høring om tingenes nuværende tilstand og om mulige udviklinger på de områder af miljøpolitikken, der vedrører miljøpåvirkningerne fra store industrielle punktforureningskilder, for at sikre, at der er fuld overensstemmelse mellem de anvendte instrumenter, og for at udforske mulighederne for at benytte nye fremgangsmåder, der giver virksomhederne incitament til yderligere at forbedre deres miljøpræstationer.

1.12. Hvis høringen viser, at det er hensigtsmæssigt at foretage ændringer i direktivet, vil det ud over evalueringen af de situationsrapporter om gennemførelsen, som medlemsstaterne er blevet bedt om at fremlægge, blive nødvendigt at indlede en ny fase i form af en udvidet høring. Under alle omstændigheder foreslår EØSU, at Kommissionens sammenfatning og de nationale situationsrapporter stilles til rådighed for offentligheden.

## 2. Generelle betragtninger om fremgangsmåden i IPPC-direktivet

2.1. Fremgangsmåden i IPPC-direktivet var helt sikkert innovativ, idet den imødeså muligheden for at vedtage ramme-lovgivning eller globale temastrategier. I alle drøftelser om emissioner bør der indgå tre miljøområder (luft, vand og jord), eftersom indvirkningerne af emissioner på disse områder næsten altid er indbyrdes forbundne og uadskillelige. Samtidig er det nødvendigt at sikre fleksibilitet i gennemførelsen ved at identificere den bedste tilgængelige teknik i de specifikke lokale kontekster og overveje forholdet mellem omkostninger og udbytte. Den integrerede fremgangsmåde i forbindelse med forurening, som er forbundet med den lokale miljøkvalitet, krævede et kulturelt og videnskabeligt spring fra tilsynsmyndighedernes og driftsledernes side, idet de skulle indsamle og udveksle oplysninger samt indgå i en dialog med henblik på at forhindre og afhjælpe de industrielle og, i nogle tilfælde, landbrugsmæssige aktiviteter indvirkning på miljøet. Alle disse aspekter har EØSU vurderet positivt i mange udtalelser, hvor det direkte eller indirekte har taget stilling til disse emner.

2.2. Direktivet er udformet som et avantgardeværktøj i forbindelse med strategien om bæredygtig udvikling som del af de lokale Agenda 21-programmer og skal udgøre en rammelovgivning for en række frivillige instrumenter, som i mellemtiden er indført, såsom EMAS-registrering og aftaler om handel med emissionsrettigheder. Det omfatter vidtgående indsamling af oplysninger, hvilket resulterer i bedre viden om miljøets tilstand, indvirkningen af forskellige typer forurening og deres samspil, og giver borgerne et tilgængeligt overblik med henblik på at forbedre offentlighedens deltagelse i udarbejdelsen af miljøplaner og -programmer <sup>(1)</sup>.

2.3. Disse innovative aspekter forklarer i nogen grad de vanskeligheder med at gennemføre og anvende direktivet, man har oplevet, samt det begrænsede antal anlæg, som Kommissionen har kunnet evaluere. Det billede, som tegner sig i Kommissionens meddelelse, giver anledning til bekymring, navnlig i lyset af fristen i 2007, hvor også de bestående anlæg skal have gennemført den godkendelsesprocedure, der er fastlagt i direktivet.

2.4. Den kommende udvidelse med ti nye medlemsstater, hvis ressourcer og knowhow på dette område synes at være endnu mere begrænset, gør situationen endnu mere alvorlig. Derfor er det tvingende nødvendigt først at lokalisere de hidtidige problemer i systemet samt afdække og integrere eksisterende god praksis og derefter at planlægge inspektioner, underretning og uddannelse (herunder teknisk uddannelse) af det administrative personale med henblik på at gøre dem i stand til at håndtere denne situation, navnlig i den vanskelige fase, hvor de bestående anlæg skal gennemføre den godkendelsesprocedure, der er fastlagt i direktivet.

(1) EFT C 221 af 7.8.2001 — KOM(2000) 839 endelig — EFT C 154 E af 29.5.2001.

2.5. De forvridninger, der opstår som følge af direktivet, kan skyldes iboende begrænsninger (som skal afhjælpes), vage definitioner (som skal præciseres så snart som muligt) eller forskellige traditioner og fremgangsmåder med hensyn til miljøet. EØSU deler den bekymring, der gives udtryk for i meddelelsen, vedrørende udarbejdelsen af tiltag, som kan give mulighed for at overholde 2007-fristen. Denne frist kan ikke omgås blot ved at udskyde overholdelsen på de enkelte anlæg.

2.6. Det er sandsynligt, at SMV'erne — undertiden uden at være bevidste om det — udgør en væsentlig del af alle IPPC-anlæg i Europa, og for disse virksomheder er det en stor udfordring at overholde miljølovgivningen. De myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelse og overvågning, skal derfor yde særlig bistand til driftslederne og afsætte tilstrækkeligt personale og tilstrækkelige ressourcer til dette formål.

2.6.1. EØSU håber derfor, at Kommissionen vil foretage en mere dybtgående analyse af de problemer, der har været med gennemførelsen, og eventuelt ved hjælp af en kort vejledning eller passende retningslinjer udarbejdet af de tekniske EU-organer, der allerede er oprettet, præcisere de mest kritiske punkter, f.eks. kriterierne for fastlæggelse af, hvilke virksomheder der falder ind under lovgivningen, hvordan miljøgodkendelsen skal udformes, hvilke tekniske og menneskelige ressourcer de ansvarlige forvaltningsmyndigheder har brug for, muligheden for frivillige aftaler, samspejlet med andre direktiver eller forordninger osv. Dette bidrag vil især være nyttigt for de nye medlemsstater og for de små og mellemstore virksomheder.

2.7. Alle aktioner, som har til formål at lette gennemførelsen af IPPC-direktivet, har automatisk en indvirkning på små virksomheder, selv om de er rettet mod store industrielle anlæg. Deres særlige problem er, at de ikke har tilstrækkelige økonomiske midler og menneskelige ressourcer til at fortolke og gennemføre godkendelsesproceduren eller til at foretage de efterfølgende investeringer, som er nødvendige for at kunne opfylde betingelserne. Efter EØSU's mening bør de initiativer, der skal støtte SMV'erne under gennemførelsen af IPPC-direktivet, gennemføres på nationalt eller regionalt plan og ikke på EU-plan.

2.8. Direktivet omfatter en omfattende definition af »bedste tilgængelige teknikker«, som suppleres af tolv specifikke betragtninger i et bilag, således at de kan anvendes i specifikke sektorer. Det er nødvendigt at vurdere de anslåede nettoomkostninger til gennemførelse af en teknik i forhold til de miljømæssige fordele eller foretage en nøje analyse af forholdet mellem omkostninger og udbytte.

2.9. Ved at indføre det fleksible begreb »teknikker« i stedet for »teknologier« og foreskrive, at der skal tages højde for omkostninger og udbytte samt lokale forhold, giver IPPC-direktivet de nationale og lokale tilsynsmyndigheder retten og forpligtelsen til at afgøre, hvad der udgør BAT for hvert enkelt anlæg under behørig hensyntagen til de industrielle processers forskelligartethed og kompleksitet, de utallige indbyrdes forbindelser på alle anlæg mellem maskiner, processer, oprensningssystemer og — hvad der er lige så vigtigt — de lokale vilkår og arbejdsmetoder.

2.10. Dette system er måske effektivt og kan medføre et ensartet miljøbeskyttelses- og miljøovervågningsniveau i hele EU, men kun ved hjælp af konstant udveksling af oplysninger, som gør det lettere at fastlægge de statistiske forbindelser mellem de teknikker, der vurderes som de bedste, og de deraf følgende emissionsgrænseværdier.

2.11. Udviklingen og udvekslingen af oplysninger på EU-plan om de bedste tilgængelige teknikker har helt bestemt været vellykket, takket være især Information Exchange Forum (IEF) og medlemsstaternes uformelle netværk af myndigheder med ansvar for gennemførelse og håndhævelse af EU's miljølovgivning (IMPEL-nettet). Der skal imidlertid stadig arbejdes på at inddrage alle regionale og lokale myndigheder, navnlig i kandidatlandene, og interessenterne, navnlig sektororganisationerne, som kunne være stærkt medvirkende til at fremme og indføre BAT inden for specifikke sektorer og lokalområder.

2.12. EØSU mener, at der for at fremme direktivets gennemførelse er behov for en integreret og proaktiv fremgangsmåde, som omfatter informering og uddannelse af interessenter (navnlig de lokale og andre myndigheder, som er ansvarlige for godkendelser, samt driftsledere), udveksling af bedste praksis og inddragelse af lokale arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger, med henblik på at opnå konsensus i forbindelse med planlægningen af de krævede investeringer.

2.13. Det er en forudsætning for realiseringen af denne proaktive politik, at man styrker ekspertgrupperne og den organisatoriske struktur i Det Fælles Forskningscenter i Sevilla, som synes at være underdimensioneret, selv når det gælder dets hovedopgave, udarbejdelsen af BREF-dokumenter. EØSU håber, at dets opgaver udvides til foruden evaluering af BREF dokumenternes gennemførelse og anvendelse at omfatte formidling af information og aktiv deltagelse i uddannelse, seminarer, konferencer osv.

2.14. Lokale pilotprojekter har vist, at samarbejde mellem de ansvarlige myndigheder og erhvervslivets sektorsammenslutninger kan overvinde indgroet modstand i forbindelse med følsomme emner som f.eks. informationssikkerhed og tab af konkurrenceevne og lette udbredelse af informations- og uddannelsesprocedurer for operatørerne, hvilket er afgørende i lyset af fristen 2007.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1. Definitionen af anlægskapacitet som anlæggets nominelle kapacitet ved døgndrift, forudsat at udstyret kan drives sådan, er ikke relevant for alle sektorer og heller ikke for mange små anlæg, som drives fleksibelt på grundlag af den aktuelle efterspørgsel på markedet og undertiden sæsonbestemt. I disse tilfælde findes der ingen nøjagtige tal for anlæggets reelle produktionsmængde eller forureningspotentiale. EØSU mener derfor, at kriterierne for anvendelse af direktivet bør revideres, således at den reelle produktionsmængde vurderes i en given periode, i hvert fald for nogle sektorer eller anlægstyper, og er enig med Kommissionen i, at de fastlagte tærskelkriterier for visse sektorer bør revideres som anført i meddelelsens punkt 7.3.1.

3.2. EØSU mener også, at man må tage fat om problemet med at finde en præcis definition af »emissionsgrænseværdier« og afgøre, hvordan emissioner skal udtrykkes, måles og overvåges. Definitionen af forurening er klar og præcis: Den omfatter indførelse af negative miljøpåvirkninger, navnlig forurenende stoffer. Det er en størrelse, som udtrykkes forskelligt i de forskellige medlemsstater. Manglen på en enkelt konsekvent metode til at udtrykke disse grundlæggende data begrænser, eller hindrer, muligheden for at få et klart billede af forbindelsen mellem anvendte BAT og den dermed forbundne forurening. EØSU noterer sig vanskeligheden i på kort tid at standardisere og harmonisere forskellige metoder, der har været brugt i medlemsstaterne i årevis, men håber, at teknikken for sammenligning af data vil blive forbedret i forbindelse med informationsudvekslingsforummets arbejde.

3.3. EØSU er enig i, at det er vigtigt at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau for affaldshåndteringsanlæg, men lovgivningen på dette område er så kompliceret, at spørgsmålet om at indføje disse anlæg i IPPC-direktivet bør behandles i forbindelse med den fremtidige ændring af dette direktiv.

3.4. EØSU finder det passende og realistisk at revidere og rette listen over sektorer, der er underlagt direktivet, og udelukke alle anlæg, navnlig små anlæg, der har en lille forureningskapacitet, eller som i alle tilfælde kun belaster miljøet på ét af de tre miljøområder (luft, vand og jord), eftersom situationen allerede kan overvåges i medfør af den eksisterende lovgivning.

3.5. Gennemførelsen af BAT og de løbende BREF-dokumenter bør fremskyndes i lyset af fristen i 2007, og der bør rettes særlig opmærksomhed mod problemet med at formidle dem til de kompetente myndigheder og de økonomiske aktører (foreninger og individuelle driftsledere). Afgørelsen om ikke at offentliggøre BREF-dokumenter i trykt udgave eller oversætte dokumenterne til alle EU-sprog bygger på kriterier som praktisk gennemførlighed og udgifter, hvilket ikke kan kritiseres, men det kan skabe problemer for de enkelte brugeres direkte læsning af dokumenterne og formidlingen til decentralt beliggende kontorer, at de kun er tilgængelige i elektronisk udgave. For øvrigt anser Det Europæiske IPPC-kontor (EIPPCB: European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau) antallet af BREF-dokumenter, der downloades fra kontorets websted, for at være tilfredsstillende. Det er prisværdigt, at sammenfatningerne skal oversættes til alle sprog, men af de ovenfor anførte grunde vil det være hensigtsmæssigt også at gøre dem tilgængelige i ikke-elektronisk form.

3.6. Det ville være nyttigt at undersøge, hvordan de industrier, der har deltaget i udarbejdelsen af BREF-dokumenterne, og de kompetente myndigheder i medlemsstaterne modtager og vurderer disse dokumenter (de skulle udtale sig på baggrund af de specifikke opgaver, de skulle udføre: anmodning om godkendelse og tildeling af godkendelse). Hvis vurderingen var positiv, ville en eller flere virksomheder og/eller brancheorganisationer fra hver sektor måske konkludere, at det ville være i deres interesse at yde et økonomisk bidrag til offentliggørelse af BREF-dokumenter i trykt udgave eller måske som håndbøger i anvendt teknologi, foruden som opslagsværk og uddannelsesmateriale for personalet i de anlæg, som de enkelte BREF-dokumenter omhandler. Også højt udviklede stater og erhvervssektorer uden for EU henviser til BREF, hvilket er et tegn på, at disse former for distribution ville konsolidere BREF som international referenceramme.

3.7. Eftersom BREF-dokumenter ikke har eksisteret i ret lang tid og endnu ikke er taget i anvendelse over en bred kam, mener EØSU, at det er for tidligt at tænke på en revision af dem på kort eller mellemlang sigt. Det kunne skabe forvirring og usikkerhed omkring anvendelsen.

### 4. Spørgsmål til høring

4.1. Kommissionen stiller i sin meddelelse en række spørgsmål, der skal lede høringen i retning af konkrete mål og ønskelige løsninger. EØSU vil bidrage konstruktivt til denne proces med følgende bemærkninger, som sammenfatter de foregående eksplicit nævnte punkter.

4.2. Den første gruppe spørgsmål (spørgsmål 1 a), 1 b) og 2) omhandler tiltag, der foreslås eller ønskes på EU-plan eller nationalt plan for at finde en løsning på de problemer, man er stødt på i forbindelse med gennemførelsen. Denne udtalelse har navnlig afdækket følgende behov:

- behovet for at gribe ind over for de mange fortolkningsmuligheder og gennemførelsesproblemer (punkt 2.5), især i forbindelse med definitioner og kriterier, der ikke er formuleret entydigt (pkt. 3.2 og 3.3); for at løse dem foreslås det i første omgang, at der udarbejdes retningslinjer (pkt. 2.6.1) frem for ændringer af direktivet;
- i betragtning af medlemsstaternes modvilje mod at acceptere en præcis og entydig definition af »emissionsgrænseværdier« foreslår EØSU, at problemet tages op og løses af de kompetente tekniske organer med Kommissionen som koordinator (pkt. 3.2);
- behovet for informering og uddannelse af interessenterne (pkt. 2.12): Dette skal først og fremmest foregå på nationalt og lokalt plan på medlemsstaternes direkte ansvar, men bør også fremmes gennem et EU-tiltag, der styrker Sevilla-forskningscentrets organisatoriske struktur og udvider dets arbejdsopgaver (pkt. 2.13), og ved bl.a. at fremme og koordinere seminarer og konferencer med henblik på at efteruddanne det personale, som arbejder med opnåelse og tildeling af godkendelser, forvaltning og kontrol.

4.2.1. EØSU foreslår, at bl.a. følgende enkle instrumenter anvendes på EU-plan:

- overvågning af oplysninger om emissioner og anvendelse af BAT gennem anvendelse af Den Europæiske Oversigt over Forurenende Emissioner og formidling af sådanne data til decentrale enheder, såvel offentlige myndigheder som økonomiske aktører;
- udarbejdelse af brugervenlige vejledninger for interessenterne om direktivets anvendelse;
- anvendelse af bestemmelserne om inddragelse af offentligheden med henblik på opfyldelse af Århus-konventionens krav om inddragelse i større omfang af alle de involverede parter.

4.2.2. I betragtning af betydningen af 2007-fristen, som ikke bør blive et påskud for at sætte spørgsmålstegn ved IPPC-tilgangen, finder EØSU det hensigtsmæssigt, at der fastsættes en passende periode for iværksættelse af de foranstaltninger, der er aftalt mellem virksomhedslederne og de offentlige myndigheder, hvis den er begrundet i en force majeure-situation eller i investeringsperiodens længde.

4.2.3. Da lovgivningsprocessen strækker sig over lang tid, udelukker EØSU ikke, at der i nogle spørgsmål, der er særlig følsomme for EØSU, må skrides til ændring af direktivet, især hvad angår listen over aktiviteter, der er omfattet af direktivet, og tærskelkriterierne for at indgå i dets anvendelsesområde (pkt. 3.4), hvortil kommer definitionen af »anlæg« og af »væsentlig ændring«.

4.2.4. SMV'ernes problemer er blevet berørt i flere af de foregående punkter (især pkt. 2.7 og 2.14). EØSU foreslår, at man kunne støtte SMV'erne f.eks. gennem:

- instrumenter og indikatorer til kontrol af direktivets anvendelse i SMV'ernes særlige situation, som formodentlig varierer en hel del fra medlemsstat til medlemsstat;
- nedsættelse af frivillige og lokale ekspertgrupper, som kan hjælpe med anvendelsen af BAT og benytte sig af den EU-koordinering, der er beskrevet ovenfor;
- incitamenter til uddannelse af teknisk personale, både af finansiel art og i form af vejledninger eller lærebøger udarbejdet på EU-plan;
- incitamenter til innovative investeringer i anlæg, der gør det muligt at opfylde direktivets krav.

4.3. Spørgsmål 3 og 4 om den bedste tilgængelige teknik (BAT) og BREF-dokumenternes værdi og betydning samt om deres internationale udbredelse er allerede blevet fyldigt besvaret i de foregående punkter (pkt. 2.11, 3.5, 3.6 og 3.7). EØSU sætter pris på disse dokumenter og anbefaler varmt, at der iværksættes specifikke initiativer, der kan udbrede dem også på internationalt niveau — både med henblik på at fremme deres anvendelse som incitament til en bæredygtig produktion uden for EU og på at anvende dem i Det Fælles Forskningscenters uddannelse af interessenterne, efter at dette center har fået de nødvendige menneskelige og finansielle ressourcer til at løfte denne nye opgave (pkt. 2.13 og 4.2).

4.3.1. Udvekslingen af oplysninger, som i dag hovedsageligt foregår vertikalt, skal udvides til også at være horisontal, dvs. til at omfatte formidlingen af oplysningerne i sig selv. Dette kunne danne grundlag for de ovenfor beskrevne vigtige uddannelsesprocesser.

4.3.2. EØSU støtter et initiativ koordineret af Det Fælles Forskningscenter, som fremmer en formidlings- og udvekslingsproces, der involverer medlemsstaterne, de enkelte medlemsstaters lokale myndigheder og de forskellige erhvervssektorer. Processen omfatter forskningsopgaver, oversættelse til lokale sprog, udarbejdelse af forenklede sammenfatninger samt en vidt forgrenet videreformidling af disse (til alle medlemsstater og brancher — BREF-dokumenter eller dele af BREF-dokumenter).

4.4. Den hidtidige erfaring med og begrænsede anvendelse af direktivet antyder, at tiden endnu ikke er inde til at ændre direktivet (spørgsmål 5). Hvis man imidlertid tog fat på en direktivændring med den temmelig lange procedure, det ville indebære, ville EØSU især fremhæve sine synspunkter i pkt. 2.6.1, 3.1, 3.2, 4.2.2 og 4.2.3.

4.5. Spørgsmål 6 er yderst kompliceret og burde formuleres i flere delspørgsmål. EØSU mener, at fastsættelse af EU-grænseværdier (minimumskrav) er et værktøj, der har bevist sin værdi, hvis det kun anvendes i sammenhænge, hvor det er virkelig nødvendigt, og kun for specifikke områder. Med disse begrænsninger er det ikke udtryk for en afvisning af fremgangsmåden i IPPC-direktivet, som bestemt må foretrækkes, men for en forståelse af, at specifikke grænseværdier kan betragtes som parametre for anvendelse af BAT og for analyse af de lokale vilkår for anvendelse. De to fremgangsmåder strider ikke mod hinanden, hvis de ansvarlige myndigheder forstår og forvalter processen med tilstrækkelig opmærksomhed over for de økonomiske og sociale interesser, der er på spil, og hvis driftslederne forstår nødvendigheden af pragmatiske forholdsregler, der sikrer overholdelse af alle de fastlagte standarder, og som ikke gør driften urentabel. Under alle omstændigheder er der et klart behov for dialog med sektorvirksomhederne samt for incitamenter til fremskyndelse af den praktiske gennemførelse.

4.6. Sammenhæng mellem de forskellige miljølove (spørgsmål 7) er en nødvendig forudsætning for deres troværdighed

og praktiske gennemførelse. De lovgivende myndigheder og de myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen, skal gøre en ekstra indsats, og der er håb om, at der vil blive udarbejdet et dokument, som i sammendrag beskriver alle de eksisterende forbindelser mellem IPPC og den resterende miljølovgivning, hvilket ville give driftslederne et overblik. Selvom EU-direktiverne under gennemførelsen i national ret kan antage forskellige strukturer og former, er det i EU-lovgivningen, at driftslederne og myndighederne søger efter principperne og forbindelserne, i vores tilfælde mellem lovreglerne for store anlæg, kemiske stoffer, luft, vand, jordbund og affald og IPPC-direktivet. EØSU foreslår derfor, at der snarest muligt iværksættes en dybtgående og grundig undersøgelse af de indbyrdes forbindelser mellem IPPC-direktivet og andre EU-direktiver om miljø og miljøpåvirkninger på grundlag af evaluering af medlemsstaternes rapporter om anvendelsen af IPPC-direktivet — uden at udelukke eksempler, der er typiske for bestemte stater eller sektorer.

4.6.1. EØSU håber at kunne give et proaktivt bidrag til problemstillingen ved at udnytte sin erfaring og sine kontakter til det organiserede civilsamfund på forskellige niveauer, bl.a. det nationale niveau, og om nødvendigt inddrage sine egne strukturer og en udvalgt gruppe af eksperter, der ikke kun tages fra EØSU's egne rækker.

4.7. Hvad angår spørgsmål 7 b) mener EØSU, at IPPC og den dermed forbundne udveksling af oplysninger allerede indeholder de elementer, der gør det muligt at sikre korrekt anvendelse af de indførte retsprincipper, og at det ikke er hensigtsmæssigt at tilføje yderligere værktøjer, heller ikke frivillige værktøjer, da de er tilstrækkeligt komplicerede, som de nu fremtræder. Hvad angår handel med emissioner, synes det at være for tidligt at indgå i drøftelser om dette i denne fase af direktivets gennemførelse. Det er dog absolut nødvendigt at sikre, at overvågnings- og kontrolsystemet fungerer upåklageligt, og at undgå alvorligere konsekvenser for miljøet på lokalt plan.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om håndtering af affald fra udvindingsindustrien«**

(KOM(2003) 319 endelig — 2003/0107 (COD))

(2004/C 80/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 20. juni 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 175, stk. 1, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede An Le Nouail Marlière til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling af 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december 2003, følgende udtalelse med 31 stemmer for og 1 imod.

## 1. Indledning

1.1. De mange alvorlige miljøkatastrofer og mineulykker igennem de senere år har accentueret behovet for en sammenhængende, forebyggende EU-politik.

1.2. Giftudslippene i vådområderne i Donana nationalparken i Spanien i 1998 og cyanidudslippene fra Baia Mare-minen, der forurenede hele Donau, er kun to eksempler på nylige miljøkatastrofer, som skyldes uheld i forbindelse med udledning af tailings fra ustabile damme med vådt mineslam.

1.3. Hvis det ikke håndteres forsvarligt, kan affald fra udvindingsindustrien (miner og stenbrud) på grund af sin sammensætning, mængde og opbevaring udgøre en alvorlig trussel mod miljøet og folkesundheden.

1.4. Affald fra udvindingsindustrien er en af de betydeligste former for affald i EU med en årlig mængde på 400 mio. tons eller omkring 29 % af alt det affald, der frembringes hvert år.

1.5. Mineaffald er underlagt de generelle bestemmelser i affaldsrammedirektivet (75/442/EØF), og anlæg til bortskaffelse af affald fra udvindingsindustrien er omfattet af direktivet om deponering af affald (1999/31/EF). Der findes desuden andre direktiver, der mere specifikt omfatter mineaffald, navnlig:

- Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (affaldsrammedirektivet),
- Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (deponeringsdirektivet),
- Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC-direktivet),

— Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (Seveso II-direktivet),

— Rådets direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (VVM-direktivet).

Disse direktiver gennemgås i begrundelsen. Gennemgangen viser, at de retlige bestemmelser ikke er tilstrækkelige til at regulere problemerne med håndtering af affald fra udvindingsindustrien.

## 2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. I forlængelse af det reviderede Seveso II-direktiv om kontrol med risikoen for større industriuheld med farlige stoffer og dokumentet om den bedste tilgængelige teknik til håndtering af stenaffald og tailings har Kommissionens forslag til formål at sikre en forsvarlig håndtering af affald fra udvindingsindustrien i hele EU.

2.2. Forslaget har især til formål at forbedre metoderne til håndtering af affald fra udvindingsindustrien ved at fastsætte minimumskrav og undersøge miljø- og sundhedsrisici, som behandling og bortskaffelse af dette affald kan indebære.

2.3. Forslagets anvendelsesområde omfatter affald fra alle dele af udvindingsindustrien og vedrører først og fremmest driftsmæssige aspekter i forbindelse med affaldshåndtering, forebyggelse af jord- og vandforurening og affaldshåndteringsanlæggenes stabilitet (navnlig affaldsdamme).

2.4. I forslaget opregnes en række betingelser, som skal knyttes til driftstilladelser. Formålet hermed er at sikre, at der træffes de nødvendige miljø- og sikkerhedsforanstaltninger, når affaldshåndteringsanlæg godkendes. Således at:

- a. affald skal klassificeres inden bortskaffelsen;
- b. driftsherrer for affaldshåndteringsanlæg skal udarbejde nedlukningsplaner som en integrerende del af deres generelle driftsplan;
- c. effektiv kontrol er afgørende såvel under driften som efter nedlukningen.

2.5. Ifølge forslaget skal der være pligt til at stille passende finansiell sikkerhed for at skærpe »forureneren betaler«-princippet og sikre, at der er tilstrækkelige midler til rådighed til, at affaldshåndteringsanlæg efterlades i tilfredsstillende stand efter nedlukning, f.eks. hvis et selskab sættes under tvangsforvaltning.

2.6. Da mange forhold vedrørende affald fra industriudvinding allerede er underlagt lovgivning i de fleste medlemsstater, sigter forslaget mod at fastsætte minimumskrav på EU-niveau med henblik på indførelse af fælles spilleregler for håndtering af affald fra udvindingsindustrien.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU bifalder Kommissionens bestræbelser på at fastsætte krav på EU-niveau med henblik på sikker og bæredygtig håndtering af mineaffald og erkender, at det kan få alvorlige konsekvenser for miljøet og for menneskers sikkerhed og sundhed, hvis affaldsdæmninger eller -dynger bryder sammen.

3.2. EØSU understreger, at udvindingsindustrien almindeligvis er placeret i regioner med behov for industriel omstilling, og henleder derfor Kommissionens opmærksomhed på, at strengere standarder kan blive en byrde for en økonomisk sektor, der i forvejen er svækket. Udvalget opfordrer således Kommissionen til at vurdere virkningerne på beskæftigelsen ikke kun i lyset af de ekstra begrænsninger, men også i lyset af de behov, som driften og vedligeholdelsen af affaldshåndteringsanlæg skaber. I deponeringsdirektivet insisteres på, at driftsherrerne skal sørge for en passende efteruddannelse af deres personale i forbindelse med procedurer for tiden under og efter en nedlukning. Udvalget understreger, at det her behandlede forslag bør indeholde tilsvarende bestemmelser tilpasset de forskellige typer anlæg.

3.3. EØSU glæder sig over, at forslaget ikke kun behandler de risici, som mineaffaldsulykker kan afstedkomme for miljø og menneskers sundhed, men også de økonomiske og samfundsmæssige risici. Efter udvalgets mening er der god sammenhæng mellem forslaget og den bæredygtige udviklings tre søjler<sup>(1)</sup>.

3.4. EØSU stiller sig positiv til forslaget, men mener ikke desto mindre, at Kommissionen bør undersøge, hvorfor EU's eksisterende lovgivning ikke har været tilstrækkelig til at hindre forurening fra affaldsdamme og udvinding af metaller generelt. Udvalget støtter det foreslåede konkrete supplerende instrument og håber, at det vil forhindre en gentagelse af fejl i de nye medlemsstater.

3.5. Efter EØSU's opfattelse bør rammelovgivning om håndtering af affald fra udvindingsindustrien også tage hensyn til relevante foranstaltninger under EU's miljølovgivning om beskyttelse af vandressourcer og miljøansvar og bl.a. omfatte regler om ansvar for skader på den biologiske mangfoldighed for alle aktiviteter.

3.6. Udvalget bifalder, at forslaget konsoliderer en bedre beskyttelse juridisk og fastlægger ansvaret for henholdsvis driftsherrer og de offentlige myndigheder.

3.7. Efter EØSU's mening bør der i direktivforslaget indgå en grundig analyse af forslagets overensstemmelse med andre EU-retsakter. At Kommissionen i forslagets artikel 3 har anvendt de samme definitioner som i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (affaldsrammedirektivet) og som i andre EU-retsakter, lader formode, at Kommissionen faktisk har sikret konformiteten. Det ser ud til, at alt affald og al håndtering af affald fra udvindingsindustri vil være dækket af EU-instrumenter, når dette direktivforslag vedtages. Men samtidig synes anvendelsesområdet og gennemførelsesbestemmelserne, hvad angår affald fra udvindingsindustri, at være blevet spredt over flere instrumenter. Heriblandt:

— affaldsrammedirektivet (75/442/EØF);

— direktiv 96/82/EF (Seveso II), artikel 4 litra e) og f), som ændret for så vidt angår kemiske og termiske forædlingsprocesser;

<sup>(1)</sup> På Kommissionens bestilling udarbejdede konsulentfirmaet Symonds Group undersøgelsen »Costs of Improving the Management of Mining Waste« i oktober 2001, inden deponeringsdirektivets bestemmelser trådte i kraft.



- deponeringsdirektivet 1999/31/EF, for så vidt angår inert affald, anvendelsesområde, artikel 3, punkt 2, 2. og 4. led.

Derfor mener EØSU, at gennemgangen af forslagens overensstemmelse med de andre EU-retsakter bør være både mere udførlig og mere præcis, hvad angår transportsituationer <sup>(1)</sup> og lagerfrister. <sup>(2)</sup> Forslaget bør desuden omfatte oplagringsperioder for affald, der som udgangspunkt er korte, men akkumuleres til lange perioder på samme sted.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1. Velvidende, at lovgivningen er forskellig fra land til land — minelovgivning har i visse tilfælde rod i de strategiske interesser, der er forbundet med udvindingen (kul, olie osv.), mens den i andre er centreret om miljølovgivning — vil udvalget dog ikke undlade at pege på, at der bevidst ikke er skelnet mellem åbne stenbrud og udvindingssteder i dybere jordlag. Udvalget kunne ikke desto mindre godt ønske sig en præcis definition af »afdækket jord« og »genanvendelig muldjord«, og at disse ikke betragtes som affald. Kommissionen har sagt, at den ikke vil genbehandle definitionerne i affaldsrammedirektivet og deponeringsdirektivet, og udvalget har forstået, at eftersom afdækket jord og genanvendelig muldjord netop ikke skal bruges til deponering, men genanvendes, falder de uden for det her behandlede direktivforslags affaldsdefinitioner, samt at definitionen af affald er en funktionel definition og ikke en fysisk eller kemisk definition <sup>(3)</sup>.

4.2. Ifølge artikel 2 i direktivforslaget (anvendelsesområde) omfatter anvendelsesområdet f.eks. ikke »affald, der opstår ved

et brydnings- eller oparbejdningsanlæg og transporteres til et andet sted med henblik på deponering i eller på jorden«. EØSU er betænkelig ved denne løsning. Man kan nemlig spørge sig selv, hvorfor affald af samme slags ikke skal være omfattet af de samme retsbestemmelser, bare fordi de transporteres til et andet sted.

4.3. EØSU støtter Kommissionen, når den i artikel 5 i direktivet foreslår, at driftsherren skal udarbejde en affaldshåndteringsplan for behandling, nyttiggørelse og deponering af udvindingsaffald, men insisterer samtidig på, at det er vigtigt at sikre, at udarbejdelsen og gennemførelsen af en sådan plan skal underlægges regelmæssig kontrol af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. En effektiv kontrol af denne type er af afgørende betydning for en vellykket gennemførelse af direktivet.

4.4. Udvalget foreslår, at kravene i artikel 6, stk. 2, vedrørende forebyggelse af og information om større uheld også kommer til at omfatte lukning og tidsrummet efter en lukning. Dette ville være helt i tråd med den generelle indfaldsvinkel i forslaget til direktiv.

4.5. Selv om EØSU støtter målsætningerne bag direktivforslagets artikel 7, der handler om betingelserne for driftstilladelse for et affaldshåndteringsanlæg, opfordrer det Kommissionen til at gøre det klart for medlemsstaterne, hvilke farer en alt for arbitrær eller bureaukratisk anvendelse af denne artikel vil indebære. Kommissionen bør tage hensyn til konsekvenserne for økonomi og beskæftigelse af en nedlukning af et affaldshåndteringsanlæg, når det kun mangler lidt i at opfylde betingelserne for tilladelse.

4.6. Udvalget insisterer på, at tilslutning fra en større del af de lokale borgere er nødvendig for gennemførelsen af målsætningerne for Fællesskabets miljøpolitik. Selv om direktivforslaget har til formål at forebygge de mest alvorlige uheld, er der grund til at understrege, at håndtering af industriudvindingsaffald såvel i de nuværende medlemsstater som i tiltrædelseslandene har langt bredere konsekvenser. Det drejer sig navnlig om de sociale problemer for arbejdstagere, der kommer i kontakt med affald, de lokale beboere, befolkningerne i de pågældende regioner og befolkningerne længere væk på grund af indvirkningen af affald på luft, jord og vand. Udvalget noterer sig Kommissionens intentioner om at indføre en integreret forvaltning og mener i den forbindelse, at direktivet udtrykkeligt bør kræve formel høring af ikke-statslige organisationer, der må anses for at have interesse heri, og som beskæftiger sig med miljøbeskyttelse i henhold til definitionen i Aarhus-konventionen (vedtaget den 25. juni 1998 og undertegnet af Det Europæiske Fællesskab), samt arbejdsmarkedets parter, ikke mindst lønmodtagerorganisationer.

(1) EFT C 149 af 21.6.2002 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.

(2) Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999. Følgende er udelukket fra definitionen af deponeringsanlæg:

- anlæg, hvor affald læsses af til forbehandling inden videre transport med henblik på genanvendelse, behandling eller bortskaffelse andetsteds, og
- opbevaring af affald i en periode på som hovedregel under tre år forud for genanvendelse eller behandling, eller
- opbevaring af affald i en periode på under et år forud for bortskaffelse.

(3) Definitionen i forslaget er den samme som i rammedirektivet om affald (75/442 af 15. juli 1975), dvs. den bygger på begrebet »bortskaffelse af affald« — jf. EF-Domstolens dom af 11. september 2003 (6. afdeling). Anmodning fra Korkein hallinto-oikeus (Finlands højeste forvaltningsdomstol) om præjudiciel afgørelse (C-114/01 Avesta Polarit Chrome Oy).

4.7. Udvalget tager til efterretning, at Kommissionen i artikel 10 foreslår en række foranstaltninger vedrørende redeponeering af affald i et tomt brud, men mener, at de relevante foranstaltninger i denne artikel bør udvides, så de også sikrer, at driftsherren forsyner den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat med oplysninger om:

- bruddenes art (over eller under jorden);
- vandmængde og vandkvalitet i bruddene under driften (de sidste to år som et minimum);
- forventninger mht. placeringer, omfang og virkning af fremtidige forurenende udledninger fra brud på grundvand eller overfladevand, og planer for, hvordan sådanne udledninger afhjælpes;
- forslag til overvågning af oversvømmelse af bruddene med henblik på tidlig varsling, så afhjælpningsforanstaltningerne kan iværksættes.

4.8. EØSU bemærker, at det i den forberedende fase under udarbejdelsen og vedtagelsen af forslaget var på tale at give medlemsstaterne pligt til at opstille en detaljeret offentlig opgørelse over forladte mineområder, men at denne pligt er fjernet i det foreliggende forslag på grund af den større kompleksitet som følge af 10 nye medlemsstaters tiltrædelse

af EU og behovet for en grundig undersøgelse og evaluering af de økonomiske konsekvenser, som den praktiske gennemførelse af denne pligt ville indebære. Efter EØSU's mening er det ikke tilstrækkeligt, at artikel 19 i forslaget forpligter medlemsstaterne til at sikre, at den nødvendige udveksling af tekniske og videnskabelige oplysninger foregår mellem medlemsstaterne med henblik på udarbejdelse af metoder til opstilling af fortegnelser over lukkede affaldsanlæg og genopretning af lukkede affaldsanlæg.

4.9. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til snarest muligt at udarbejde en midlertidig opgørelse over forladte mineområder og udvindingssteder, der kan udgøre en sundheds- eller miljørisiko. Denne opgørelse skal også omfatte de ti nye medlemsstater. Den skal foreligge til tiden og tage højde for den metodologisk kompleksitet.

4.10. EØSU noterer sig, at det med hensyn til de kompetente nationale myndigheders pligt til at kræve finansiel sikkerhed (artikel 14) ikke præciseres, hvem der skal give denne sikkerhed. Selv om kravet om en sådan sikkerhed fra et konkret affaldshåndteringsanlæg ville bidrage til gennemførelsen af princippet om, at forurenere betaler, bør virksomhedernes evne til at stille en sådan sikkerhed og dennes effekt på forsikringspræmierne ligeledes beskrives udførligt af Kommissionen.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — Integreret produktpolitik Miljøpåvirkninger set i et livscyklus-perspektiv«**

(KOM(2003) 302 endelig)

(2004/C 80/11)

Kommissionen besluttede den 18. juni 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Richard Adams til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling af 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 81 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Meddelelsen om integreret produktpolitik (IPP) er et af de koordinerede Kommissions-initiativer, som tager fat på spørgsmålet om bæredygtighed i produktion og forbrug — i dette tilfælde med særlig henvisning til produktlivscyklus-planlægning og minimering af affald og negativ miljøpåvirkning. Den er et led i en større strategi, hvor EU erkender, at et ubæredygtigt produktions- og forbrugsmønster bidrager til en forværring af miljøet og global uretfærdighed.

1.2. EU går stærkt ind for bæredygtig udvikling, hvilket fremgår tydeligt af en række erklæringer og strategier, der er gået forud for og støtter Johannesburg-erklæringen fra Verdenstopmødet i 2002 om Bæredygtig Udvikling. På topmødet fastlagde man et kollektivt ansvar for at nå målene om at bekæmpe fattigdom, ændre forbrugs- og produktionsmønstre og beskytte og styre naturressourcegrundlaget for økonomisk og social udvikling. Kommissionen har også vedtaget en rapport om »Miljøteknologi og bæredygtig udvikling«<sup>(1)</sup>, som blev fremlagt i marts 2002, og en meddelelse om »Udarbejdelse af en handlingsplan for miljøteknologi«<sup>(2)</sup> samt senest en meddelelse om »Mod en temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne«<sup>(3)</sup>.

1.3. Meddelelsen om integreret produktpolitik (IPP) tager afsæt i Kommissionens engagement i bæredygtig udvikling og en erkendelse af, at IPP er et vigtigt element i de fremtidige tematiske strategier om bæredygtig anvendelse af naturressour-

cerne og forebyggelse og genanvendelse af affald og kan generelt bidrage til en sådan udvikling og som sådan være med til både at nå målene for miljøbeskyttelse og udrydde fattigdommen i verden.

1.4. Meddelelsen bemærker, at det er nødvendigt at give produktpolitik en miljødimension, fordi højere disponible indkomster i Europa betyder, at den samlede mængde produkter i EU øges. Samtidig må man også have den globale fattigdom in mente, da IPP er et vigtigt aspekt hen imod opfyldelse af EU's tilsagn om global bæredygtig udvikling. De fattigste 40 % af verdens befolkning tegner sig for kun 11 % af forbruget på verdensplan, hvorimod de rigeste 15 % tegner sig for 56 %. Øget import af ressourcer er også med til at skubbe miljøbyrden fra forbrugs- til eksportlandene. Import udgør for øjeblikket næsten 40 % af det samlede materialebehov i EU og er især vokset hurtigt i 90'erne<sup>(4)</sup>.

1.4.1. Fattigdom, forringelse af miljøet og den fortvivlelse, der følger heraf, er ikke kun moralsk uacceptabelt, det er også med til at destabilisere lande og hele regioner. Blandt fattigdommens forskellige årsager og virkninger er et ubæredygtigt produktions- og forbrugsmønster yderst relevant for de spørgsmål og problemstillinger, som EU's strategi for bæredygtig udvikling prøver at løse.

1.5. EU har arbejdet på at få spørgsmålet om et bæredygtigt forbrugs- og produktionsmønster behandlet tidligere i Johannesburg-gennemførelsesplanen, og beslutningen om først at tage problemet op til behandling i 2010/2011 er udtryk for et

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 122 endelig.

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 131 endelig.

<sup>(3)</sup> KOM(2003) 572 endelig.

<sup>(4)</sup> Jf. Tredje miljøvurdering, Det Europæiske Miljøagentur, maj 2003.

grundlæggende problem. Lande med nyligt udviklede økonomier er bange for, at bæredygtighed kan lægge en dæmper på den økonomiske vækst, mens mange økonomisk udviklede lande har produktions- og forbrugsmønstre, der må ændres gennemgribende, hvis de skal være bæredygtige. Hvis målet om bæredygtig vækst skal nås på en måde, som tilfredsstiller de forskellige behov i i- og u-landene, må de økonomiske aktiviteter tage større hensyn til kriterier og indikatorer for bæredygtig udvikling. Dette kan indebære, at man bør tilskynde til, at den økonomiske udvikling mere klart styres mod positive menneskelige værdier såsom personlig udvikling og livskvalitet, deltagelse i samfundslivet, demokrati og retfærdighed samt overvågning af økonomiske præstationer i henhold til disse mål, samtidig med at man undgår unødvendige omkostninger, som kan hæmme økonomisk udvikling og velstand.

1.6. EØSU har konsekvent og ihærdigt forsøgt at anvende bæredygtighedsorienterede principper i sine udtalelser, hvor det er passende. EØSU har især støttet målet om bæredygtig udvikling i sine udtalelser om Kommissionens forslag om emballageaffald (1); direktivet om affald fra elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) (2); Kommissionens meddelelse om omstruktureringen af fiskeriet i EU (3); Kommissionens meddelelse om en strategi for bæredygtig udvikling af akvakultur i Europa (3); og i sin egen initiativudtalelse om EU's Lissabon-strategi og bæredygtig udvikling (4).

1.7. Kommissionens meddelelse om integreret produktspolitik (IPP) fokuserer på det presserende behov for at mindske miljøproblemer forårsaget af produkter og tjenester i løbet af deres livscyklus, fordi jorden ikke kan blive ved med at absorbere forurening og levere naturressourcer. Det er nødvendigt at tage hensyn til hele livscyklussen for produkter og tjenesteydelser ved at forhindre, at de negative miljøpåvirkninger blot skubbes videre til de efterfølgende faser. En sådan tilgang kræver en ændring af erhvervslivets synsmåde og af forbrugeradfærden i Europa og alle andre udviklede økonomier.

1.7.1. Hovedopgaven er at sikre både miljøbeskyttelse og økonomisk og social udvikling, som produktion og forbrug indvirker afgørende på. Ved at supplere de traditionelle »command and control«-instrumenter med markedsbaserede instrumenter kan den integrerede produktspolitik levere nye løsninger og muligheder for at opnå en bæredygtig udvikling.

1.8. Erfaringer har vist, at europæiske lande har opnået resultater mht. mere effektiv udnyttelse af naturressourcerne, hvilket har bidraget til en stabilisering af den samlede mængde af anvendte råstoffer i forhold til den økonomiske vækst. Materialestrømmene er dog ikke blevet reduceret i absolutte tal (5). Dette indebærer, at den miljøbyrde, som er knyttet til ressourceanvendelse, bliver ved med at være stor, og i visse lande betyder en absolut tilbagegang, at en »business as usual«-tilgang ikke fører til mindre ressourceanvendelse. Med de 10 nye landes tiltrædelse af EU vil der desuden være en tendens til en stigning i materialestrømmene, da de vil tilstræbe den samme materielle og produktmæssige velstand som de øvrige medlemsstater (6).

1.9. På trods af forbedringer i reduktionen af miljøpåvirkninger og på trods af en indsats for at mindske de økonomiske forskelle mellem rige og fattige lande bidrager nettoresultatet af de nuværende produktions- og forbrugsmønstre i den udviklede verden til at forøge den globale miljøpåvirkning og er en af de faktorer, der begrænser de fattigere landes evne til at fjerne udviklingskløften. Hvis i-landene skal mindske deres miljøpåvirkninger væsentligt, bidrage til bæredygtig udvikling og være med til at gennemføre FN's millennium-udviklingsmål, så er der behov for en strategi for bæredygtig udvikling, som kan anvendes konsekvent på alle økonomiske områder og støttes af regeringer og andre institutionelle aktører.

1.10. Meddelelsen om integreret produktpolitik anerkender dette og slår fast, at »Udfordringen ligger i at kombinere forbedrede leveforhold og velfærd — som ofte påvirkes direkte af produkter — med miljøbeskyttelse«. IPP udgør derfor en væsentlig del af strategien for bæredygtighed. Desuden er følgende foranstaltninger under udarbejdelse: en strategi for bæredygtig anvendelse af naturressourcer, en tematisk affaldsstrategi med stor vægt på affaldsforebyggelse (7) og fremme af grønne offentlige indkøb og miljøvenlige teknologier (8). Hvad der endnu mangler at blive passende behandlet i Kommissionens række af strategiske initiativer til bæredygtig udvikling er det mest komplekse spørgsmål af alle: hvordan kan vi ændre vores adfærd for at opnå en mere bæredygtig produktions- og forbrugsmønster.

(5) Ressourceforbrug i europæiske lande — et skøn over materiale- og affaldsstrømme, inkl. import og eksport, ved brug af analyseinstrumentet for materialestrømme, marts 2003 — ETCWMF og Det Europæiske Miljøagentur.

(6) Det Europæiske Miljøagenturs tredje miljørapport (op. cit.) viser, at nye EU-medlemsstater vil finde det vanskeligt at undgå ubæredygtigt høje niveauer for materiale-input.

(7) KOM(2003) 301 endelig.

(8) KOM(2003) 131 endelig.

(1) EFT C 221 af 17.9.2002, s. 31-36.

(2) EFT C 367 af 20.12.2000, s. 33.

(3) EUT C 208 af 3.9.2003.

(4) EUT C 95 af 23.4.2003, S. 54.

1.11. Ud over at behandle Kommissionens meddelelse om integreret produktpolitik direkte slår denne udtalelse også fast, at vejen frem må være baseret på en væsentlig modydelse, da en sådan strategi ellers ikke vil være effektiv. Dette indebærer et aktivt samarbejde mellem de forskellige interessenter — industri, handel, servicesektoren, miljø-ngo'er, forbrugere og regeringer. Som repræsentant for civilsamfundet mener EØSU, at det er nødvendigt også at indkredse de nøgleelementer, der skal til for at opnå en positiv indstilling til bæredygtighed.

1.12. Inddragelse af erhvervslivet og de andre relevante aktører, der er nævnt, kræver dels en sammenhængende informationspolitik, især om instrumenter til at forbedre miljøet i hele produktionskæden og i hele produktlivscyklus-sen, dels en strategi til at fremme innovation, fastlægge win-win løsningsmuligheder, vedtage bedste praksis og specifikke løsninger og i det hele taget udnytte de muligheder, der ligger heri.

## 2. Resumé af Kommissionens meddelelse

2.1. Integreret produktpolitik sigter mod at støtte bæredygtig udvikling ved at nedbringe miljøpåvirkningen fra produkter over hele deres livscyklus »fra vugge til grav«. Et produkts livscyklus er ofte lang og kompliceret. Den dækker alle områder fra udvinding af naturressourcer, design, fremstilling, samling, markedsføring, distribution, salg og brug til produktets eventuelle bortskaffelse som affald. Samtidig involverer den også mange forskellige aktører såsom designere, industrien, grossister, importører, forhandlere, servicesektoren, markedsføringsfolk og forbrugere. Integreret produktpolitik skal stimulere hver enkelt del af disse individuelle faser for at kunne forbedre deres miljøpræstationer.

2.2. Det foreslås, at der med mange forskellige produkter og aktører ikke kun kan være tale om en simpel politisk foranstaltning for alt. I stedet foreslås en hel række værktøjer — både frivillige og obligatoriske — som skal hjælpe med til at nå dette mål. Disse værktøjer omfatter foranstaltninger som økonomiske virkemidler, stofforbud, frivillige aftaler, miljømærkning og retningslinjer for produktdesign.

2.3. Der er sat fokus på to områder, som kan stimulere til en løbende forbedring af produkters miljøpræstationer:

- etablering af rammebetingelser for en løbende miljøforbedring af produkter i produktions-, brugs- og bortskaffelsesfasen af deres livscyklus;

- fokusering på de produkter, der har størst potentiale for miljøforbedringer.

2.4. Disse aktioner bør gennemføres i overensstemmelse med IPP's principper såsom livscyklusperspektiv, inddragelse af interesseparter og løbende forbedring.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. Meddelelsen om integreret produktpolitik er en opfølgning på Kommissionens grøn bog fra februar 2001, som lancerede en bred høring af interesserede kredse om emnet. EØSU vedtog sin udtalelse om denne grøn bog i juli 2001 <sup>(1)</sup>.

3.2. I sin udtalelse om grønbogen bifaldt EØSU formålet med IPP, men nærede en række bekymringer over den foreslåede strategi. Disse bekymringer gjaldt:

- a) afhængighed af generelle fiskale instrumenter, som i miljøsammenhænge altid har været kontroversielle og vist sig lidet egnede til mærkbart at nedbringe miljøbelastningen fra produktionsaktiviteter;
- b) for stor afhængighed af forskellige former for miljømærkningsprocesser som generator for forbrugernes og erhvervslivets køb <sup>(2)</sup>;
- c) mangel på anerkendelse af oplysningskampagner for forbrugere;
- d) undervurdering af, at indførelsen af helt afgørende instrumenter som livscyklusvurdering (LCA) og miljødesign kræver en stor finansiel, organisatorisk og lovgivningsmæssig indsats;
- e) behov for en større indsats til fordel for politikker, der støtter forskning og innovation i SMV-sektoren og målrettet sigter mod informationsformidling og udformning af innovative processer til udvikling af mere miljøvenlige produkter.

3.3. Som noget positivt sætter den meddelelse, der følger af grønbogen, nu ressourcer bag produktudvælgelsesmetoden og produktpilotprojekter. Den foreslår, at der oprettes arbejdsgrupper, som ledes af Kommissionen, og at der indføres nogle styringsmekanismer. Kommissionen forpligter sig til at:

- a) udarbejde IPP-indikatorer med henblik på at måle miljøforbedringer;

<sup>(1)</sup> EFT C 260 af 17.9.2001, s. 35-38.

<sup>(2)</sup> Punkt 3.2.4, EFT C 296 af 29.9.1997, s. 77.

- b) etablere rammebetingelser for en løbende miljøforbedring, herunder undersøge eksisterende politiske værktøjs effektivitet;
- c) fremme anvendelse af livscyklusperspektiv gennem støtte på EU-plan til frivillige pilotprojekter for enkeltprodukter, som tager sigte på at påvise og indhøste erfaring i, hvordan IPP kan fungere, samt til anden forskning og udvikling;
- d) kræve en beretning fra medlemsstaterne om IPP's gennemførelse;
- e) fremhæve betydningen af at informere forbrugerne gennem produktmærkning etc. ud fra den betragtning, at forbrugerne er blevet bedre til at udnytte produktionsinformationer, så de ved køb af produkter kan træffe et valg på et mere informeret grundlag;
- f) arbejde med markedets positive aspekter ved at indføre incitamenter til udbud og innovation;
- g) opfordre medlemsstaterne til at udarbejde handlingsplaner for at gøre deres offentlige køb mere miljøvenlige og tydeliggøre, i hvilket omfang myndighederne kan anvende bæredygtighedskriterier, især i de tilfælde, hvor de også leverer tjenesteydelser.

3.4. I alt væsentligt beskriver IPP-meddelelsen en længere proces, som vil forløbe sammen med en række andre initiativer til opnåelse af bæredygtig udvikling generelt og begrænsning af ressourceanvendelse og miljøpåvirkning af affald i særdeleshed. Der efterlyses dog en større anerkendelse af behovet for nærmere viden baseret på samfundsmæssig opbakning og markedsefterspørgslen — både fra forbrugere og producenter — og endelig for koordineret politisk ledelse gennem en omfattende indsats med det sigte effektivt at udnytte de positive aktioner, der omtales i pkt. 3.3.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU bifalder forslaget om at iværksætte pilotprojekter for at undersøge operationelle teorier, som skal danne grundlag for yderligere forslag til bæredygtige udviklingsforanstaltninger. Men da disse projekter er frivillige, vil områder, der er vigtige for IPP's succes, ikke altid være dækket. Yderligere fremskridt i takt med den praktiske gennemførelse af IPP-aspekter bør ikke udelukkende afhænge af resultaterne af generelle frivillige pilotprojekter.

4.1.1. Samtidig bør cost-benefit-analyser og miljøvurderinger af andre valg danne grundlag for at sikre, at man bliver enige om og anvender de mest effektive foranstaltninger. Man bør også vurdere konsekvenserne af frie varebevægelser i det indre marked.

4.2. EØSU har nok forståelse for, at Kommissionens meddelelse ikke kan skrives om eller ændres, men det opfordrer indtrængende Kommissionen til at overveje at medtage følgende punkter i en eventuel senere strategi eller aktion til udvikling af IPP:

- a) en mere omfattende beskrivelse af den integrerede produktpolitiks rolle i opfyldelsen af de specifikke forpligtelser, der indgår i det sjette miljøhandlingsprogram, og andre relaterede programmer, især anerkendelse af eksisterende EU-miljø- og sundhedsmål i andre programmer;
- b) en klar angivelse af fremtidige, nødvendige innovationers retning og omfang;
- c) en forpligtelse til at finde frem til den mest passende og effektive løsning blandt de forskellige instrumenter, der er nævnt i EU's sjette miljøhandlingsprogram. Dette bør omfatte:
  - i. fastlæggelse af klare målsætninger og ambitioner for miljøet på basis af eksisterende politikker og strategier såsom Kyoto, Det Europæiske Fællesskabs rammedirektiv for luftkvalitet, fremtidig affaldsforebyggelse, genvindings- og ressourcestrategier samt restriktionslister over kemiske stoffer (som OSPAR eller konventionen om persistente organiske miljøgifte);
  - ii. fastlæggelse af tidsramme, anvendelsesområde (hvilke produkter og funktionsområder), indikatorer, evaluering og rapportering;
  - iii. nedsættelse af et IPP-styringsudvalg og efterfølgende arbejdsgrupper om specifikke IPP-værktøjer;
  - iv. fastsættelse af regler og strukturer for en afbalanceret inddragelse af interesseparter på styringsniveau, i arbejdsgrupperne og i forbindelse med produktspecifikke initiativer;

- v. integrering af IPP-mål i offentlige udbud om varer og tjenesteydelser;
- vi. med et udgangspunkt i den eksisterende viden om skadelige stoffer og forpligtelser om produktprioritering, når der skal træffes beslutning om specifik produktlovgivning med minimumskrav til de mest miljøbelastende produkter og behandling af relaterede analyse- og definitionsspørgsmål;
- vii. integrering af produktlivscyklus-tankegangen og miljødesign hos alle producenter via løbende forbedring med eksternt og uafhængigt opstillede mål og referenceværdier, der kan sammenlignes med;
- viii. tilvejebringelse af de nødvendige ressourcer til at kunne give producenter, beslutningstagere og deltagere i standardiseringsprocessen vigtige og uafhængige tekniske oplysninger såsom data om produktlivscyklussen og produktsammenligningstests (den bedste tilgængelige teknik [BAT] etc.);
- ix. overvågning af potentielle, fremtidige afledte initiativer såsom rammeprogrammet om miljøvenligt design af energiforbrugende produkter for at undgå stærkt modstridende metoder <sup>(1)</sup>;
- x. en forpligtelse til at forbedre adgangen til omfattende data om produktlivscyklus for prioriterede produkter og en indsats for en standardisering af dataformater;
- xi. en konkret støtte til økonomiske værktøjer;
- xii. uagtet behovet for at skabe balance mellem vurdering af den økonomiske indvirkning og miljøbeskyttelse, og mellem producenterne og forbrugernes ansvar er der brug for en klar køreplan for at tilskynde producenter og forbrugere til at støtte en mere bæredygtig produktproces, som spænder over hele produktets levetid, fra vugge til grav;
- xiii. erkendelse af nødvendigheden af at skabe effektive, skræddersyede ressourcer såsom en integreret produktpolitik eller et benchmarking-institut samt oprettelsen af vigtige »forbrugerinformationsværktøjer« som EU-netværk for øko-test;
- xiv. anerkendelse af, at effektiv anvendelse af IPP for at minimere miljøpåvirkningen og ressourceanvendelsen vil kræve en klarere ramme, som kæder alle nuværende initiativer sammen, og en mulighed for at introducere nye, generelle emner såsom at øge forbrugerbevidstheden og skabe aktiv opbakning i samfundet til bæredygtig udvikling;
- xv. erkendelse af, at der på længere sigt kan blive brug for yderligere tiltag for gradvist at tilpasse den økonomiske aktivitet til aftalte bæredygtighedsmål;
- xvi. erkendelse af, at SMV står over for særlige problemer inden for forskning og omkostninger ved at gennemføre IPP-initiativer samt behovet for at yde praktisk støtte til mindre fremstillingsvirksomheder og serviceerhverv, som engagerer sig i bæredygtige metoder;
- xvii. Fremme af tværfaglig forskning for at indkredse de udfordringer og muligheder, der ligger i et bæredygtigt produktions- og forbrugsmønster;
- xviii. fremme af forskningens rolle for i praksis at omsætte den videnskabelige viden om forskellige produkters miljøindvirkning og skabe et solidt grundlag for udvikling af miljøvenlige teknologier, produkter og tjenester.

## 5. Resumé

5.1. EØSU mener, at civilsamfundet erkender behovet for en miljømæssigt proaktiv og afbalanceret politik for at skabe et mere bæredygtigt produktions- og forbrugsmønster. EØSU anser denne meddelelse for et udgangspunkt. IPP kan yde et vigtigt bidrag til bæredygtig udvikling og til gennemførelse af EU's prioriteringer for miljøbeskyttelse, men kunne styrkes gennem en klarere og mere detaljeret tilgang som beskrevet ovenfor.

<sup>(1)</sup> Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energiforbrugende produkter og om ændring af Rådets direktiv 92/42/EØF, KOM(2003) 453 endelig.

5.2. EØSU mener dog, at civilsamfundet er ved at anerkende behovet for et paradigmeskift hen imod et ægte bæredygtigt produktions- og forbrugsmønster, også selv om der på det personlige plan ikke er en tilsvarende vilje til at ændre adfærd og livsstil. I dette øjemed må der plæderes for en nyprioritering på markedet — et partnerskab mellem forbrugere og producenter. Forbrugerne afventer et udspil fra erhvervslivet og staten, erhvervslivet har brug for forbrugernes støtte og målrettede markedsincitamenter, staten søger civilsamfundets opbakning til nye bæredygtighedsinitiativer. EØSU opfordrer

Kommissionen til at intensivere indsatsen for at opnå en bæredygtighedsstrategi i en verden, hvor ubæredygtige produktions- og forbrugsmønstre kan vise sig at være to af de mest giftige elementer i miljøet <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

- 
- (1) Konklusionen på Green Choice: what choice?, et forskningsprogram under Britisk Forbrugerråd offentliggjort i juli 2003.  
(2) Policies for Sustainable Consumption, september 2003, Udvalget for Bæredygtig Udvikling UK.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ekstraktionsmidler anvendt ved fremstilling af levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser«**

(KOM(2003) 467 endelig — 2003/0181 (COD))

(2004/C 80/12)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 9. september 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede John Donnelly til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, med 109 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Formålet med dette forslag er at foretage en kodifikation af Rådets direktiv 88/344/EØF af 13. juni 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ekstraktionsmidler anvendt ved fremstilling af levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser. Det nye direktiv træder i stedet for de forskellige retsakter, som er indarbejdet i det; forslaget indeholder ingen substansændringer af de kodificerede retsakter, men er blot en sammenskrivning af dem, og de eneste formelle ændringer er dem, der kræves af selve kodifikationen.

1.2. EØSU finder det meget nyttigt, at alle retsakter samles i et enkelt direktiv. I forbindelse med Borgernes Europa lægger EØSU, ligesom Kommissionen, stor vægt på at forenkle fællesskabslovgivningen for at gøre den klarere og lettere tilgængelig for almindelige borgere, således at de får nye muligheder og kan udnytte de specifikke rettigheder, som fællesskabslovgivningen giver dem.

Det står fast, at der ikke er foretaget nogen ændringer af indholdet i forbindelse med denne samling af reglerne, som kun har til formål at gøre fællesskabslovgivningen klarere og mere gennemsigtig. EØSU giver udtryk for sin fulde støtte til dette formål og hilser på baggrund af disse garantier forslaget velkomment.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1696/71 om den fælles markedsordning for humle«**

(KOM(2003) 562 endelig — 2003/0216 (CNS))

(2004/C 80/13)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 7. oktober 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 37, stk. 3, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Udvalgets præsidium henviste den 28. oktober 2003 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø.

På grund af sagens hastende karakter besluttede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december, at overdrage det forberedende arbejde til Adalbert Kienle som hovedordfører og vedtog enstemmigt følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Humle dyrkes i dag i otte af Den Europæiske Unions medlemsstater og er traditionelt set en stærkt eksport- og verdensmarkedsorienteret afgrøde. Det samlede dyrkede areal udgør ca. 22 700 ha med en produktion på ca. 35 000 t.

1.2. Af den samlede verdensproduktion på omkring 92 000 t tegner Den Europæiske Union sig således for knap 40 %. Andre vigtige humleproducerende lande er USA, Kina og Tjekkiet.

## 2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. Såvel for den fælles markedsordning for humle og for de særlige foranstaltninger (braklægning og rydning) foreslår Kommissionen en forlængelse af bestemmelserne til at omfatte 2004-høsten. Den bebuder samtidig, at den i en rapport, der vil indeholde forslag til forordninger vil præsentere de

fremtidige tilpasninger af den fælles markedsordning for humle fra 2005.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU bifalder Kommissionens forslag af 25. september 2003 om at forlænge den fælles markedsordning for humle samt de særlige foranstaltninger til at omfatte høsten i 2004.

## 4. Særlige bemærkninger

4.1. Den 30. september 2003 fremlagde Kommissionen beretningen med retningslinjer for den fremtidige markedsordning for humle. Kommissionens vurdering af denne eksisterende fælles markedsordning er positiv. EØSU ser sig bestyrket i sine hidtidige udtalelser og håber, at en reform — i tilknytning til landbrugsreformen af 26. juni 2003 (Luxembourg-beslutningerne) — hovedsagelig vil bygge på delvis afkobling, samtidig med at støtten bibeholdes, og der tages særlig hensyn til producentsammenslutningerne.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen på vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse«

(KOM(2003) 301 endelig)

(2004/C 80/14)

Kommissionen besluttede den 28. maj 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Stéphane Buffetaut til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 14. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling af 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december, følgende udtalelse med 29 stemmer for og 3 imod.

### 1. Indledning

1.1. Forebyggelse, genanvendelse, diverse former for nyttiggørelse og bortskaffelse af affald er grundlæggende spørgsmål, når det drejer sig om at sikre en bæredygtig udvikling i vores samfund. Kommissionen ønsker derfor at udarbejde en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse som led i det sjette miljøhandlingsprogram, eftersom den globale affaldsmængde fortsætter med at stige, selvom der gennem flere år er ført en politik for affaldsforebyggelse og nyttiggørelse. Med de ti nye medlemsstaters indtræden i EU vil problemet kun blive forværret.

1.2. Den samlede affaldsmængde i EU er på omkring 1,3 mia. tons om året (eksklusive landbrugsaffald), svarende til ca. 3,5 tons pr. person om året. Ifølge oplysninger fra Det Europæiske Miljøagentur (EEA) stammer affaldet i EU hovedsagelig fra fem kilder: produktionsindustri (26 %), råstofudvinding (29 %) <sup>(1)</sup>, bygge- og nedrivningsvirksomhed (22 %) og fast byaffald (14 %) samt landbrug og skovbrug (som det er vanskeligt at vurdere affaldsmængden fra). 2 % af dette affald, dvs. ca. 27 mio. tons, er farligt affald.

1.3. Det konstateres, at den samlede affaldsmængde fortsætter med at stige. Når der føres en målrettet sektorpolitik, som det f.eks. er tilfældet for emballageaffald i Tyskland, kan der imidlertid konstateres et fald i affaldsdannelsen inden for specifikke kategorier, men dette er ikke nok til at vende den generelle tendens. Det er dog et opmuntrende element, at der er sket fremskridt i retning af at få brudt sammenhængen mellem affaldsdannelse og økonomisk vækst, og at affaldsmængden ikke øges helt i takt med den økonomiske vækst <sup>(2)</sup>.

1.4. Forholdet mellem affaldsdannelsen og dens miljøkonsekvenser er komplekst, da det afhænger af en række faktorer som f.eks. det pågældende affalds art og sammensætning. Eftersom de teknikker, der bruges til at udtrykke miljøvirkningers pengeværdi, stadig lider under visse begrænsninger i metodikken, er det vanskeligt at foretage en økonomisk vurdering af miljøomkostningerne. Det er derfor ikke uden problemer at foretage en vurdering af miljøomkostningerne ved affald.

1.5. Siden vedtagelsen af rammedirektivet om affald i 1975 og direktivet om farligt affald i 1991 har der eksisteret kontrolprocedurer og procedurer for den forskellige gennemførelse af de fælles overordnede principper, som er nødvendige for at sikre en høj grad af miljø- og sundhedsbeskyttelse i hele EU. For at kunne vurdere de reelle virkninger af de eksisterende lovgivninger er det imidlertid nødvendigt at råde over statistikker og data, som er udarbejdet på baggrund af standardiserede og forenklede kriterier, der giver mulighed for en fornuftig og pålidelig sammenligning. Der bør gøres en kraftigere indsats for at tilvejebringe mere pålidelige statistikker. Det ville også være nyttigt at råde over et katalog over bedste praksis, udarbejdet af de lokale myndigheder i EU.

1.6. Selv om indførelsen af nationale og europæiske normer har ført til fremskridt, når det drejer sig om at begrænse affaldshåndteringens miljøpåvirkning, findes der stadig store problemer, navnlig i forbindelse med medlemsstaternes gennemførelse og anvendelse af EU-lovgivningen på affaldsområdet. Der er risiko for, at disse problemer bliver endnu større, når de tiltrædende lande skal til at integrere EU's miljølovgivning. Årene med kommunistisk styre har i mange tilfælde ført til katastrofale tilstande og betydelige forsinkelser.

<sup>(1)</sup> Se Udtalelse om håndtering af affald fra udvindingsindustrien.

<sup>(2)</sup> Det Europæiske Miljøagentur, 2002: Environmental Signals 2002 — Benchmarking the Millennium, Environmental assessment report No. 9, København: Det Europæiske Miljøagentur, kapitel 12, s. 100-105.

## 2. Resumé af forslaget

2.1. Med Kommissionens meddelelse indledes en omfattende høring af de berørte parter for at indhente deres syn på de strategiske løsningsmuligheder, der foreslås i meddelelsen. Disse løsningsmuligheder vedrører navnlig spørgsmålene om, hvordan man kan forebygge affaldsdannelse, begrænse ressourcbruget og bedst tilpasse genbrugssystemerne til visse affaldstyper. Kommissionens strategi går ligeledes ud på at vurdere de hidtidige resultater af EU's affaldspolitik og identificere de områder, hvor det er nødvendigt med yderligere udvikling.

2.2. Kommissionen har med denne meddelelse sat fornyet fokus på metoden til etablering af mere bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre. Denne meddelelse hænger sammen med meddelelsen om integreret produktspolitik<sup>(1)</sup> og den kommende meddelelse om bæredygtig udnyttelse af naturressourcer.

2.3. Kommissionen erkender i meddelelsen, at det er nødvendigt at opstille målsætninger for affaldsforebyggelse og træffe foranstaltninger, der skal sikre, at disse målsætninger nås på fornuftig vis. I meddelelsen opfordrer Kommissionen de berørte parter til at kommentere mulighederne for at gennemføre visse forebyggende foranstaltninger, herunder affaldsforebyggelsesplanerne, indføre produktionsformer, der danner mindre affald, og for på europæisk niveau at indføre den bedste praksis fra medlemsstaterne.

2.4. Kommissionen stiller spørgsmålet, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at tage definitionen på affald op til fornyet overvejelse, og undersøger de fordele og ulemper, der er forbundet hermed. Det er klart, at arten og indholdet af de strategiske løsningsmuligheder, der skal vedtages, afhænger af definitionen på affald. Operatørerne, de økonomiske aktører og forbrugerne har under alle omstændigheder brug for retssikkerhed og -stabilitet. Enhver ændring af definitionen på affald vil få betydelige konsekvenser.

2.5. Kommissionen fastslår, at det er muligt at forbedre genbrugspolitikken i flere henseender og hermed bidrage til løsningen af affaldsproblemet i EU. Den beskæftiger sig især med fastsættelse af målsætninger for genanvendelse med fokus på materialerne, de høje omkostninger ved genanvendelse og de foranstaltninger, som skal gøre genanvendelse mindre bekostelig, nemmere og renere.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU støtter Kommissionen i dens bestræbelser på at undersøge, hvordan man kan udarbejde og gennemføre en

bred vifte af strategiske løsningsmuligheder og herved løse problemet med den stigende affaldsmængde i EU.

3.2. Udvalget udtrykker tilfredshed med, at der i Kommissionens oplæg henvises til Rådets konklusioner fra Gøteborg (juni 2001), til målene med Det Europæiske Fællesskabs sjette miljøhandlingsprogram (juli 2001) og til gennemførelsesplanen for Agenda 21 fra verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg (september 2002). Det beklager dog, at Kommissionen i oplægget undlader at formulere specifikke miljømål. En strategi har til formål at udforme metoder til gennemførelse af mål, der anses for væsentlige. Udvalget anser det derfor for problematisk, at der først opstilles affaldsforebyggelsesmål under eller sågar efter den strategidebat, som Kommissionen opfordrer til. Dette tilslører udsigterne en del.

3.3. EØSU bifalder strategiens anvendelsesområde og finder, at den bør være i overensstemmelse med OECD's retningslinjer<sup>(2)</sup> på området. Udvalget går ind for, at der indledes en debat med det formål at indkredse prioriteringer i forbindelse med affaldsforebyggelse og -behandling, uden at nogen form for nyttiggørelse a priori udelukkes.

3.4. EØSU opfordrer Kommissionen til at sikre, at denne strategi på effektiv vis styrker miljø- og sundhedslovgivningen i EU samt kontrolniveauerne inden for genanvendelse uden dog at lægge hindringer i vejen for dens udvikling, eftersom disse regler ofte er mindre strenge end de regler, som gælder for de vigtigste bortskaffelsesløsninger (deponering og forbrænding). Strategien kan i modsat fald have den uheldige konsekvens, at den automatisk tilskynder til at vælge bortskaffelsesløsninger, der er underlagt mindre kontrol, hvilket risikerer at øge miljøpåvirkningen. Dette er særlig vigtigt, eftersom der på genbrugsområdet stadig gøres brug af mange manuelle teknikker, hvor operatørerne mere end nogen andre løber sundheds-, hygiejne- og sikkerhedsrisici. I den sammenhæng vil det være ønskeligt at råde over passende instrumenter, som kan fremme udvikling af specifikke teknologier til beskyttelse af folkesundheden og miljøet.

3.5. Strategien omhandler affaldsforebyggelse og genanvendelse og beskæftiger sig som sådan ikke med andre former for opgradering, der kun nævnes flygtigt. Det er navnlig tilfældet med kompostering og energigenvinding. EØSU mener, at det i forbindelse med en EU-strategi på affaldsområdet vil være hensigtsmæssigt at undersøge alle relevante former for nyttiggørelse under hensyntagen til miljømæssige, økonomiske og energimæssige betingelser samt geografiske begrænsninger.

(1) KOM(2003) 302 endelig.

(2) OECD, ENV/EPOC/PPC(2000) 5/final: Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual, august 2000.

3.6. EØSU er enig med Kommissionen i, at det er vanskeligt at foretage en økonomisk vurdering af de miljømæssige omkostninger ved affaldsdannelse. Udvalget finder dog, at Kommissionen ved udarbejdelsen af en fremtidig strategi på affaldsområdet bør tage højde for forholdet mellem omkostningerne og fordelene ved de strategiske løsningsmuligheder, og undersøge, om disse reelt kan finde anvendelse i hele EU. EØSU understreger, at det fortsat er nødvendigt at sikre en ensartet og vellykket gennemførelse af affaldslovgivningen i alle medlemsstaterne, uanset hvilken politik, der vedtages i sidste instans. Det er særligt vigtigt at harmonisere definitionen af affald, som i dag udlægges forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat.

3.7. EØSU bifalder det alternativ, som Kommissionen foreslår med henblik på at fremme særskilt indsamling og kvantitativ forebyggelse af affald. Dette alternativ går ud på at indføre betalingsordninger, også kaldet »pay as you throw«-ordninger, som allerede anvendes i visse medlemsstater.

3.8. For at gennemføre en effektiv affaldsstrategi er det vigtigt med en god definition af begrebet affald, så en effektiv og rationel affaldshåndtering bliver mulig for alle involverede parter. Den nuværende affaldsdefinition er fra 1976, hvor affaldshåndtering så helt anderledes ud end i dag. Den nuværende definition indebærer i mange tilfælde, at genbrug og genindvinding af restprodukter vanskeliggøres, og det samme gælder affaldshåndteringen i de tilfælde, hvor flere EU-direktiver virker sammen. EØSU bifalder derfor Kommissionens forslag i meddelelsen om, at den vil tage hul på en diskussion om spørgsmålet.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1. Hvad angår strategiens anvendelsesområde, har meddelelsen generelt til formål at fremme affaldsforebyggelse og genanvendelse, hvilket EØSU bifalder. Det giver sig selv, at affaldsforebyggelse bør fremmes, men det forholder sig anderledes med fremme af affaldsgenanvendelse, der undertiden præsenteres alt for forenklet. Efter EØSU's opfattelse er genanvendelse ikke altid ensbetydende med et højt miljøbeskyttelsesniveau, ligesom genanvendelse ikke altid er den bedste affaldsbehandlingsform. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, om genanvendelsesstrategien først og fremmest tager sigte på fremme af tilpassede genanvendelsesformer (navnlig under hensyntagen til miljømæssige, økonomiske og sociale betingelser), dvs. under overholdelse af princippet om bæredygtig udvikling.

4.2. For så vidt angår affaldsforebyggelse, anbefaler EØSU, at man via strategien:

- opstiller både kvantitative og kvalitative mål, idet der bør tages hensyn til de krav, der tidligere er blevet fremsat af Europa-Parlamentet og Rådet om prioriterede affalds-

strømme, kravene i det 6. miljøhandlingsprogram, medlemsstaternes erfaringer med affaldsforebyggelse;

- opfordrer til vedtagelse af reguleringsforanstaltninger og økonomiske incitamentter til at begrænse affaldsmængden;
- tilskynder til udvikling og vedtagelse af såkaldte »rene« teknologier og produkter;
- i høj grad tilstræber en begrænsning af affaldsdannelsen og tilstræber genanvendelse af materialer og produkter, der reelt kan anvendes (i særdeleshed glasflasker og lign.)

4.3. For så vidt angår affaldsgenanvendelse, anbefaler EØSU, at man via strategien:

- giver mulighed for at øge mængden af genanvendte materialer, der anvendes i alle produkter, ved at fastsætte klare målsætninger og incitamentter. Dette kan ske ved at fremme brugen af instrumenter, der har til formål at sætte skub i genvindingssektorerne, når de naturlige markedsmekanismer ikke tillader dette;
- undersøger, hvordan konkurrenceevnen i genanvendelsesindustrien kan forbedres ved at skabe bedre markedsvilkår for genanvendte materialer, uden at det fører til ubehørlige konkurrenceforvridninger;
- tilskynder til særskilt indsamling og kompostering af høj kvalitet af bionedbrydeligt affald, så der kan genindvindes energi;
- begrænser grænseoverskridende overførsel af affald, der er uforholdsmæssig stor eller overdrevent stor, eller som skyldes miljødumping.
- drager fuld fordel af de forskellige værktøjer, som kan være med til at informere borgerne om de tiltag, som de kan tage for at nedbringe og genbruge affald, og lægger op til, at de holdes orienteret om resultaterne af deres bestræbelser fra de lokale myndigheders side.

4.4. EØSU finder den nye strategi med »omsættelige certifikater« yderst interessant, eftersom det er første gang, at Kommissionen overvejer at indføre sådanne mekanismer til fremme af genanvendelse. EØSU finder, at det kunne være interessant at undersøge og foretage en første status over den mekanisme, der er indført i Det Forenede Kongerige, for at få kendskab til de miljøgevinster og vanskeligheder, der er forbundet med indførelsen af et sådant system. En nærmere undersøgelse af metoden vil måske kunne belyse, hvordan den kan komme til at virke bedst.

4.5. EØSU anbefaler, at der anvendes ens regler på genanvendelsesområdet, og navnlig at direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC) finder anvendelse i hele affaldsindustrien. De fleste affaldsbehandlingsformer er på nuværende tidspunkt ikke omfattet af anvendelsesområdet for BREF-dokumenterne og hører derfor ikke til »de bedst tilgængelige teknikker«, navnlig hvad angår kompostering.

4.6. EØSU støtter en revision af bilag IIA og IIB i rammedirektivet om affald med henblik på at foretage en ændring af definitionen på nyttiggørelse og bortskaffelse.

4.7. Ændring af definitionen på energigenvinding (s. 41): Udvalget bifalder, at Kommissionen har taget initiativ til at revidere definitionen på energigenvinding som led i overvejelserne om visse aspekter af Rådets direktiv 75/442/EØF, forudsat at energigenvinding med rette anerkendes som en form for nyttiggørelse (og ikke bortskaffelse) i alle de tilfælde, hvor der reelt sker en nyttiggørelse og anvendelse af den energi, som dannes ved forbrænding og medforbrænding.

4.8. EØSU finder, at Kommissionens initiativ er hensigtsmæssigt. Efter udvalgets opfattelse er affaldsforebyggelse og behandling grundlæggende spørgsmål, som man bør se nærmere på uden ideologiske fordomme og med en åben indstilling over for behandlingsformerne og deres indbyrdes hierarki. EØSU understreger, at problemerne med at fremme genanvendelse først og fremmest skyldes omkostningerne, utilstrækkelig teknologi, som svækker kvaliteten af det genanvendte produkt, og det utilstrækkelige marked for genanvendte produkter, som ikke er tilstrækkeligt konkurrencedygtige, hvilket bør være et incitament til forskning i og udvikling af mere konkurrencedygtige teknologier. Det rejser dog samtidig spørgsmålet om internalisering af miljøomkostningerne.

Kommissionen anmoder om bidrag, overvejelser og udveksling af erfaringer på det område, som den er i færd med at undersøge, uden at stille deciderede spørgsmål, sådan som det var tilfældet med grønbogen. EØSU bifalder denne inddragelse af sektorens aktører og borgerne.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg: En europæisk strategi for miljø og sundhed«**

(KOM(2003) 338 endelig)

(2004/C 80/15)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 12. juni 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Ernst Erik Ehnmark til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 114 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod.

## 1. Resumé af udtalelsen

1.1. Miljø og sundhed får stadig større opmærksomhed på lokalt, nationalt og EU-plan. Det er logisk: Med den større forståelse af de miljøbetingede helbredsrisici følger en øget politisk støtte til konkrete foranstaltninger. Hidtil har miljø- og sundhedsspørgsmål hovedsagelig været et nationalt og lokalt anliggende, men nu er tiden kommet, hvor EU bør yde sit bidrag.

1.2. Kommissionen har iværksat et vidtrækkende og inspirerende initiativ med sin meddelelse om miljø og sundhed. Formålet er dobbelt: at lægge grundlaget for en høringsproces og skitsere hovedlinjerne i en handlingsplan, der skal fremlægges i foråret 2004. Den prioriterede gruppe for den første seksårshandlingsplan er børn.

1.3. EØSU hilser dette nye initiativ velkomment. Det kommer belejligt med tanke på udvidelsen, kommende WHO-initiativer og den praktiske gennemførelse af den globale konference om bæredygtig udvikling i Johannesburg. Kommissionen giver faktisk et meget konkret eksempel på praktiske politikker for bæredygtig udvikling.

1.4. Meddelelsen rejser imidlertid en række spørgsmål, som det er nødvendigt at løse, inden handlingsplanen fremlægges. Det er ikke klart, hvordan det nye miljø- og sundhedsinitiativ knytter an til en række andre af Kommissionens initiativer — om folkesundhed eller om en række miljøspørgsmål. Det fremgår heller ikke, hvordan den nødvendige politiksamordning, som kræves inden for Kommissionen, skal foregå.

1.5. EØSU beklager, at meddelelsen ikke forsøger at opstille mere specifikke målsætninger for det nye initiativ. EØSU foreslår, at Kommissionen søger at vedtage cyklusmål svarende til de velkendte millenniummål for udviklingslandene. Til trods for, at sådanne mål er holdt generelle, giver de i hvert fald et grundlag for evaluering og opfølgning.

1.6. EØSU støtter den foreslåede liste over prioriterede sundhedsproblemer i forbindelse med børn. EØSU påpeger imidlertid, at det snart kan blive nødvendigt også at inkludere problemet med fedme blandt børn.

1.7. EØSU finder det positivt, at Kommissionen lægger op til bred høring i forbindelse med det nye initiativ, som lanceres. EØSU beklager, at der er afsat temmelig begrænset tid til denne høringsproces. EØSU påpeger ydermere, at eftersom børn er prioriteret i den første seksårsperiode, bør Kommissionen sammen med de nationale myndigheder søge at etablere informations- og kommunikationskanaler til institutioner og professionelle, der arbejder med børn, og eventuelt til forældrene. Dette initiativ er eller må kunne være et klart eksempel på, at EU-foranstaltninger kan producere konkrete og positive resultater på græsrodsniveau.

## 2. Et langsigtet initiativ

2.1. Sammenhængen mellem miljø og sundhed er blevet en håndgribelig realitet. Alarmerende rapporter ikke mindst i massemedierne har skabt øget bevidsthed, men også voksende uro, omkring de negative effekter af miljøforurening og -forringelser. I det ene land efter det andet har sundhedsmiljø-spørgsmålene fået stærkt øget betydning, også politisk. Kommissionen har nu præsenteret et grundlag for et storstilet arbejde med sundheds-miljø-spørgsmål. Kommissionen tager i sin nye meddelelse fat i den voksende bekymring, samtidig med at man søger at gøre det klart, at EU-niveauet kan yde substantielle bidrag i arbejdet på langsigtet at nedbringe antallet af sygdomstilfælde, som er fremkaldt af miljøfaktorer. Man vil fokusere på de mest sårbare grupper i samfundet, først og fremmest børn.

2.2. EØSU bifalder, at Kommissionen har iværksat et bredt initiativ om miljø og sundhed. Der er et betydeligt antal programmer og foranstaltninger, som helt eller delvis berører spørgsmålene om miljø og sundhed, men der er tale om et fragmentarisk billede uden overordnet samordning og konsolidering. I dette perspektiv er det nye initiativ særligt vigtigt og presserende. Det er også vigtigt, at disse spørgsmål i større omfang gribes grænseoverskridende an og ikke blot anskues nationalt eller regionalt. Initiativet kommer på et belejligt tidspunkt. Forudsætningerne for en bred tilslutning til konkrete foranstaltninger, der skal reducere miljøbetingede sygdomme, er til stede. De ti nye medlemsstater i EU kan fra begyndelsen fuldt ud både påvirke strategiens udformning og deltage i dens gennemførelse. I en situation, hvor der ikke sjældent sættes spørgsmålstejn ved EU-samarbejdets merværdi, er et bredt initiativ på sundheds-miljø-området velegnet til at synliggøre værdien af samarbejde.

2.3. Den meddelelse, som nu foreligger, skal gøres til genstand for et brede høringer om prioritering og konkret udformning, inden et endeligt forslag til strategi lægges frem i foråret 2004. Strategien tænkes gennemført i seksårsetaper og vil gradvist blive mere omfattende. Strategien bygger på fem grundlæggende faktorer og har fået akronymet SCALE, idet den er baseret på videnskabelig forskning (Science), sætter fokus på børn (Children), sigter mod at øge bevidstheden (Awareness), anvender retlige midler (Legal instruments) og omfatter løbende evaluering (Evaluation). Den første etape, 2004-2010, vil fokusere på fire sundhedsvirkninger: 1. luftvejs-sygdomme, astma og allergier hos børn, 2. forstyrrelser i nervesystemets udvikling, 3. børnekræft og 4. forstyrrelser i hormonsystemet.

2.4. Forslaget om, at der i den første seksårsetape skal fokuseres på børns miljøbetingede sygdomme, er fornuftigt og rigtigt. Vor viden om, hvilke langsigtede indvirkninger, ændringer og forringelser af miljøet har på mennesket, er endnu begrænset. I de seneste halvtreds år er et par hundrede kemiske stoffer blevet taget i brug. Hos voksne findes der i dag flere hundrede kemiske stoffer, som tidligere generationer ikke blev udsat for. Hvad dette betyder i et livslangt perspektiv, for ikke at tale om et tidsperspektiv, som strækker sig over flere generationer, er vanskeligt at overskue og bekymringsvækkende. At fokusere på børn er også logisk i dette perspektiv.

2.5. Kommissionen understreger i sin meddelelse, at der stadig mangler betydelig viden om sundheds-miljø-sammenhængen, ikke mindst når det gælder gruppen af børn. Manglende viden om visse områder må selvsagt ikke føre til, at indsatser på andre områder skrindlægges. Kommissionen har søgt at undgå uden om dette ved at sætte spot på fire væsentlige sundheds- og sygdomsfaktorer vedrørende børn. Det er en klog indfaldsvinkel og imødekommer samtidig behovet for hurtigt at synliggøre de nye skridt.

### 3. Et led i en overordnet strategi for bæredygtig udvikling

3.1. Kommissionens initiativ, hvor der tages bredt fat i spørgsmålene om miljø og sundhed, kan også betragtes som et led i arbejdet på at udvikle nye områder af den overordnede strategi for bæredygtig udvikling. De beslutninger, blev truffet på Det Europæiske Råd i Gøteborg i juni 2001, indebar, at en bæredygtig udvikling blev opstillet som en overordnet målsætning for udviklingen i EU. Selv om strategien kun har fået delvis gennemslag i praktisk EU-politik, har den fået stor betydning som rettesnor og som en håndfast påmindelse om, at det er nødvendigt at udforme de konkrete foranstaltninger på en måde, så der er balance mellem økonomiske, sociale og miljømæssige hensyn. Begrebet bæredygtig udvikling har derudover en klart fremadskuende dimension: det handler om at tage ansvaret for, at kommende generationer ikke får ringere muligheder for at forme deres liv end, hvad nutidens generationer har haft og har.

3.2. Kommissionen har specielt i 2003 arbejdet med at konkretisere strategien om bæredygtig udvikling, samtidig med at der træffes forberedelser med henblik på revision af strategien. Meddelelsen om sundheds-miljø-spørgsmål skal ses i dette perspektiv som en af flere udmøntninger af visionen om bæredygtig udvikling i EU. Meddelelserne om miljøvenlig teknologisk og om integreret produktpolitik er andre aktuelle eksempler. Det har imidlertid vist sig at være svært at få budskabet om bæredygtig udvikling ud til en bredere offentlighed i medlemsstaterne. For det meste opfattes det som et temmelig vagt begreb med uklart indhold. Med meddelelsen om miljø og sundhed har Kommissionen forsøgt at kaste lys over en del af indholdet af begrebet bæredygtig udvikling.

3.3. Meddelelsen om miljø og sundhed kan også ses som en EU-opfølgning på FN konferencen om bæredygtig udvikling i Johannesburg i august/september 2003. I arbejdsplanen fra konferencen fik spørgsmålet om sundhed og miljø en frem-skudt plads og høj vægtning.

### 4. Nødvendig samordning i EU-samarbejdet

4.1. Kommissionens nye initiativ må hilses med tilfredshed. Det er det rette initiativ, og tidspunktet er også rigtigt valgt. Spørgsmålet er imidlertid, hvordan initiativet forholder sig til andre indsatser på sundhedsområdet. Der er grund til at minde om, at spørgsmålet om sundhed og miljø behandles i forbindelse med et ikke ubetydeligt antal andre programmer og aktiviteter. Det sjette miljøhandlingsprogram rummer særlige oplæg til foranstaltninger, som skal nedbringe miljøbetingede sundhedsrisici. Det store folkesundhedsprogram i EU (for perioden 2003-2008) tager specielt foranstaltninger op, som



skal mindske sundhedsrisici, som skyldes miljøet eller miljørelaterede faktorer. Det sjette rammeprogram for forskning og udvikling indeholder et afsnit om forskningen inden for miljø og sundhed. Den nye kemikaliepolitik tilvejebringer forudsætninger for, at vi bedre kan følge menneskers udsættelse for kemikalier, også over længere tid, og dermed har et handlingsgrundlag.

4.2. I Europa har Verdenssundhedsorganisationen WHO lanceret et særligt program vedrørende sundheds-miljø-spørgsmål, med en erklæring vedtaget i 1989 af de europæiske sundheds- og miljøministre. WHO-arbejdet er blevet videreført med ministermøder af tilsvarende art i Helsingfors i 1994 og i London i 1999. Der vil ske en opfølgning i Budapest i foråret 2004. Kommissionens meddelelse om miljø- og sundheds-spørgsmål skal også ses i dette perspektiv — som et EU-bidrag til konferencen i Budapest.

4.3. På baggrund af ovenstående ses, at der er et meget håndgribeligt behov for en samordnet og konsolideret EU-politik på området miljø og sundhed. Den foreliggende meddelelse fra Kommissionen giver ingen anvisning på, hvordan Kommissionen forestiller sig at løse problemerne omkring samordning mellem de forskellige initiativer og programmer. EØSU beklager, at noget sådant ikke er sket. EØSU går ud fra, at Kommissionen i det kommende forslag til konkret strategi for miljø-sundheds-spørgsmål klargør, hvorledes samordningen skal tage sig ud. For EØSU ville det naturlige være, at folkesundhedsprogrammet står for den overordnede indsats for bedre sundhed blandt borgerne, mens det nye miljø- og sundhedsinitiativ skal ses som et mere dybdegående, specifikt initiativ inden for det brede sundhedsfremmende arbejde. Hvilken løsning, man i sidste ende vælger, har måske mindre betydning, end at samordningen virkelig tydeliggøres.

## 5. En ophobning af behov

5.1. Inden for miljø- og sundhedsområdet findes en ophobning af behov og ønskelige foranstaltninger. Det er naturligvis vanskeligt at prioritere, når man står over for alle disse problemer og løsningsforslag. Kommissionen fremhæver fokuseringen på et begrænset antal målsætninger og en aktiv udnyttelse af aktuel og fremtidig forskning som den særlige merværdi, som den nye strategi og handlingsplan tilføjer. Det er ikke uden videre givet, at begrænsningen skal ses som det nye initiativs merværdi. I stedet burde det være en tydelig ambition at skabe den nødvendige samordning mellem foranstaltninger og program. EØSU finder, at spørgsmålet om, hvilken merværdi den kommende strategi vil have, bør belyses på en klar måde.

5.2. En svaghed i Kommissionens meddelelse er, at man er så sparsom med grunddata for prioriteringer og målgrupper. Der findes i dag i runde tal 160 mio. børn i EU. Statistikker over sundhedstilstand og sygdomme foreligger. Der findes et omfattende grundmateriale for mange medlemsstater. Det havde været gavnligt med en udførlig henvisning til data i Kommissionens forslag, med fokus på sammenlignende data. EØSU går ud fra, at det kommende forslag til strategi indeholder en henvisning til relevant statistik og grunddata til støtte for de konkrete forslag, som lægges frem. En sådan henvisning er givetvis værdifuld også for den diskussion, som forventes at finde sted ude i medlemsstaterne og på lokalt niveau.

5.3. En yderligere svaghed i Kommissionens meddelelse er, at man har svært ved at angive målsætninger for den kommende handlingsplan ud over mere generelle verbale markeringer. EØSU er udmærket klar over vanskeligheden ved at opstille mere konkrete mål for arbejdet inden for et så vanskeligt område som miljø- og sundhedssektoren. EØSU vil imidlertid i den forbindelse nævne de såkaldte milleniumsmål, som der ofte henvises til ved planlægning og evaluering af udvikling og udviklingsbistand. Kommissionen burde ifølge EØSU undersøge, om det ikke er muligt at opstille mål for miljø- og sundhedsområdet efter samme model som milleniummålene. Det skulle indebære, at man forsøger at angive i relative termer, hvilke forbedringer der bør være opnået ved afslutningen af den første seksårsetape i form af reduktion i visse sygdomstilfælde blandt børn og inden for bestemte aldersgrupper.

5.4. EØSU understreger, at det bør være muligt at opstille mål af milleniumtypen for bl.a. nye former af astma og allergier. For andre børnesygdomme såsom børnekræft er det klart mere vanskeligt at opstille forandringsmål. Men arbejdet med miljø- og sundhedsspørgsmålene handler ikke kun om at forebygge nye sygdomstilfælde, men også om på lang sigt at mindske vigtige risici, så som forekomsten af tungmetaller i vandmiljøet og i luften. Ligeledes bør det være muligt at opstille forandringsmål. Af selvindlysende grunde må mål af milleniumtypen være langsigtede, med en tidshorisont på mindst 6-7 år og gerne 10-15 år. Uden en vis præcisering af de mål, som skal nås, og af de kriterier, som skal anvendes for at måle virkningerne, bliver det svært at gøre programmet troværdigt.

5.5. Der er i oplægget til den nye strategi og handlingsplan en idé om, at det er muligt at fokusere på børn som målgruppe uden at berøre andre målgrupper nævneværdigt. Det er givetvis ikke muligt. I en række foranstaltninger, der er målrettet mod børns sundhed, berøres voksengrupper også meget konkret.

5.6. Som Rådet også understreger i sin konklusion om Kommissionens meddelelse, bør der også tages hensyn til de socioøkonomiske miljø sundhedsfaktorer, når man udarbejder en omfattende strategi for miljø og sundhed.

## 6. Bredt samråd mellem interessenterne

6.1. EØSU ser positivt på planen om bred og langsiget deltagelse af forskellige interessenter i forbindelse med planlægning og gennemførelse af strategien og handlingsplanen. Arbejdsmarkedets parter og det organiserede civilsamfund har en meget klar og vigtig opgave i form af at medvirke aktivt til strategien. EØSU udtrykker tilfredshed med Kommissionens meget klare prioritering i den henseende. EØSU vil imidlertid pege på, at der brug for tilstrækkelig tid til konsultationer; ellers løber man den risiko, at det gode initiativ fremkalder skuffede kommentarer.

6.2. Det er meget vigtigt, at de nye medlemsstater og kandidatlandene inddrages i planlægnings- og gennemførelsesarbejdet. Kommissionen har også fra begyndelsen stræbt efter en aktiv medvirken fra interessenter i de nye medlemslande. EØSU vil i den sammenhæng fremhæve, at der er sket meget betydelige forbedringer i de nye lande, hvad angår udledning af partikler, svovl og svovldioxid. Selv om forbedringerne delvis skyldes de drastiske omstillinger inden for industrien — nedlægninger af ældre produktionsanlæg, m.v. — har vi en situation i dag, hvor forskellene i miljøbeskyttelse og miljøpolitik ikke er så store som for 5-8 år siden. Det bør indebære, at de nye medlemslande fra begyndelsen på nyttig måde kan deltage i planlægning og gennemførelse af den nye strategi for miljø og sundhed.

6.3. Målsætningerne i den nye strategi gør visse spørgsmål om finansielle ressourcer og støtte aktuelle, ikke blot for de nye medlemsstater. En strategi, som ikke kommer ind på de finansielle konsekvenser, bliver hurtigt uinteressant. EØSU går ud fra, at den nye strategi redegør for, hvilke ressourcer der kan stilles til rådighed for gennemførelsen, og at man især tager spørgsmålet om støtte til de nye medlemsstater op.

6.4. Lovgivning udgør tilsyneladende et af redskaberne til at gennemføre strategien. Miljø- og sundhedsspørgsmål må behandles på EU-, medlemsstats-, regionalt og kommunalt plan. Meddelelsen giver dog ingen videre redegørelse for, hvordan beføjelserne skal fordeles. Hvert niveaus ansvarsområde bør i videst mulig grad præciseres. I denne sammenhæng udtrykker EØSU håb om, at Kommissionen nedsætter et stående rådgivende udvalg for udvikling og evaluering af strategien.

6.5. Det nye miljø- og sundhedsstrategi vil stille høje krav til, hvordan forskellige interessegrupper inddrages i planlægning og gennemførelse. Det er første gang, at et program, der de første seks år sætter fokus på børn, iværksættes på EU-niveau. At børn er målgruppe åbner op for nye kontaktkanaler og et bredt informations- og konsultationsarbejde.

6.6. Hvordan de berørte grupper rent praktisk skal deltage i planlægnings- og gennemførelsesarbejdet er et meget vigtigt spørgsmål. At være med til at planlægge er én ting — at deltage i det konkrete gennemførelsesarbejde noget helt andet. Om end enkeltorganisationer kan få svært ved at spille en aktiv rolle i gennemførelsen, er deres medvirken ved planlægning, forankring og opfølgning yderst væsentlig. At vække debat, sikre støtte og skabe engagement på græsrodsniveau vil være helt nødvendigt, og her har arbejdsmarkedets parter og det organiserede civilsamfunds organisationer en central rolle at spille. Det forudsætter imidlertid, at strategien indeholder konkrete og operative mål.

## 7. Forskningsindsats og evaluering

7.1. Kommissionen understreger i sin meddelelse, at en samordnet forskningsindsats er vigtig, hvis man skal høste øget viden om sammenhængen mellem miljø og sundhed. Det sjette rammeprogram for forskning og udvikling indeholder specifikke oplæg til sådan forskning. EØSU hilser den kobling, som Kommissionen lægger mellem den konkrete strategiudformning og fortsat forskning, velkommen. EØSU vil imidlertid i den sammenhæng også pege på, at der allerede ligger betydelige forskningsresultater vedrørende sammenhængen mellem miljø og sundhed. Det gælder derfor om at tage vare på den forskning, som allerede findes, kombineret med ny forskningsindsats. Det kan synes selvindlysende, men i begejstringen over mulighederne for at gennemføre ny forskning er der en risiko for at, man glemmer at tage nøje vare på den forskning, som allerede findes.

7.2. EØSU vil specielt pege på behovet for forskning i sundhedsrisici som følge af kombinerede miljøfaktorer. I de forrige årtier satte miljø- og sundhedsdebatten som oftest fokus på én miljøfaktor ad gangen og kun sjældnere på kombinationer af miljøfaktorer, hvis samvariation kan få sundhedsrisiciene til at accelerere.

7.3. Det forsknings- og udviklingsarbejde, som den nye handlingsplan forudsætter, vil også indebære et betydeligt behov for yderligere forskere, hvilket på sin side stiller krav om uddannelse af flere forskere. Tilgangen af kvalificerede medarbejdere kan blive det nye programs akilleshæl. Det spørgsmål bør også behandles i den kommende handlingsplan.

7.4. I meddelelsen betones vigtigheden af en evalueringsproces i forbindelse med strategiens gennemførelse. EØSU hilser det velkommen, at evalueringen i begyndelsen integreres i strategien, men minder om, at det forudsætter, at strategien har konkrete og målelige mål, som samtidig tjener som et redskab til at fastslå strategiens merværdi.

7.5. Den nye strategi og handlingsplan vil blive fremlagt på WHO's europæiske konference om »The Future for our Children« i Budapest i juni 2005. EØSU hilser mulighederne for at samarbejde med WHO velkomne, når det gælder miljø-sundheds-spørgsmål i Europa.

7.6. I den forbindelse minder EØSU om, at WHO har en noget bredere definition af begrebet miljø end, hvad Kommissionen giver udtryk for i sin meddelelse. WHO inkluderer socio-økonomiske faktorer, fattigdom, mangel på infrastruktur m.m., mens Kommissionen fokuserer på kemisk og biologisk forurening.

7.7. Kommissionens og EU's traktatmæssige kompetence i sundhedsspørgsmål har hidtil været begrænset og findes for indeværende i artikel 152 og 174. Forslaget til en forfatningstraktat for EU har udvidet kompetencen til i bred forstand at omfatte grænseoverskridende sundhedsspørgsmål. Dermed bør Kommissionen have det fornødne grundlag for det nye miljø- og sundhedsprogram.

## 8. Arbejds miljøspørgsmål i den nye strategi

8.1. Kommissionen mener, at strategien vil give synenergi-effekter med fællesskabsstrategien for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. Meddelelsen indeholder imidlertid ikke nogen analyse af, hvordan eller på hvilke områder synergieffekter kan forudses eller vil være en mulighed. EØSU ser arbejdsrelaterede sundhedsspørgsmål som en naturlig del af begrebet miljø og sundhed og henstiller, at der lægges større vægt på disse spørgsmål i den nye strategi. Kommissionen noterer i forbigående i sin meddelelse koblingen til arbejdsmiljø og problemerne i den forbindelse. Det er trist, da det kunne give det indtryk, at Kommissionen generelt ikke prioriterer arbejdsmiljøspørgsmål. Det er som bekendt ikke tilfældet; der findes et stort særligt handlingsprogram vedrørende arbejds-miljøspørgsmål.

8.2. EØSU understreger, at det er gennem beskyttelse af sundheden på arbejdspladsen og sammenhængen mellem industrianlæg og det omgivende miljø, at nogle af de vigtigste initiativer inden for miljøbeskyttelse er blevet gennemført. Disse initiativer udgør grundlaget for enhver positiv lovgivning om beskyttelse af sundhed og miljø i samfundet.

8.3. EØSU appellerer derfor til Kommissionen om at afhjælpe denne mangel ved at uddybe det korte punkt i Kommissionens meddelelse, der refererer til sundhed på arbejdspladsen. Punktet bør udbygges, så det dækker hele sammenhængen mellem miljø og sundhed på arbejdspladsen set som et led i den nye overordnede strategi og dens prioriteringer i forskellige etaper. Arbejdsmarkedets parter bør inddrages aktivt fra starten.

## 9. Særlige bemærkninger

9.1. EØSU bakker kraftigt op om det synspunkt, at der bør udformes en tematisk strategi for forbedring af luftkvaliteten. Programmet for ren luft i Europa med særlig fokus på nitrogendioxid og ozon danner grundlaget for den revision af direktiv 1999/30/EF, som skal foretages inden udgangen af 2003. I dette direktiv fastlægges grænseværdierne for forekomsten af SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, bly og partikler. Man afventer vedtagelse af et forslag til nyt direktiv om tungmetaller og polyaromatiske hydrokarboner. EØSU henstiller, at indsatsen for at forbedre luftkvaliteten kobles tættere sammen med andre relevante kommissionsinitiativer. Hvilken merværdi, strategien kan tilføre i denne sammenhæng, er ikke klarlagt.

9.2. Behovet for konkrete foranstaltninger for at skabe bedre sundhedsvilkår vil variere meget fra region til region i et udvidet EU. EØSU foreslår, at man inden for rammerne af strategien undersøger, hvilke regioner der har et særligt stort problem, når det drejer sig om miljø-sundheds-risici og dermed et behov for en prioriteret behandling inden for strategiens handlingsprogram eller inden for andre relevante EU-programmer. Det handler også om at prioritere regioner og projekter, som kan forventes at fremvise konkrete og omkostningseffektive resultater.

9.3. Den nye kemikaliepolitik vil give nye redskaber til at identificere sundhedsfarerne, ikke mindst når det gælder børn. EØSU vil fremhæve vigtigheden af, at Kommissionen undersøger, hvordan kemikaliepolitikken — forhåbentligt — kan fungere som støttemekanisme for strategien for miljø og sundhed.

9.4. Børn færdes indendørs en meget stor del af døgnet og er derfor afhængige af, at indemiljøet holder et tilfredsstillende niveau (luftforurening, støj, etc.). Samtidig er det værd at påpege, at flere potentielle foranstaltninger vedrørende børns sundhed også rummer arbejdsmiljøspørgsmål (f.eks. i børnehaver o.lign.).

9.5. En vigtig miljøfaktor for børns sundhed er forekomsten af tobaksrygning. Kommissionens meddelelse kommer ikke ind på tobakkens sundhedsfarer for børn, selv om erfaringsgrundlaget i dette spørgsmål må anses for solidt. EØSU anbefaler, at handlingsplanen også behandler tobakkens indvirkning på børns sundhed.

9.6. EØSU har tidligere været inde på behovet for integrerede miljø- og sundhedsindikatorer for at måle de langsigtede effekter af det nye program. EØSU minder om, at der foregår et omfattende arbejde med at udvikle indikatorer for bæredygtig udvikling i en bredere betydning. En årlig rapport om, hvad der sker inden for bæredygtig udvikling og inden for den såkaldte Lissabon-strategi, udarbejdes inden hvert forårstopmøde i EU. EØSU henstiller, at der på tilsvarende måde årligt rapporteres om miljø-sundheds-spørgsmål, så vidt muligt inden Det Europæiske Råds forårstopmøder.

9.7. EØSU har også tidligere behandlet den foreslåede ordning med seksårsetaper. Hvilke argumenter, der taler for netop seksårsetaper, er ikke fremgået så tydeligt. På den anden side spiller det måske ikke så stor en rolle, hvor mange år man vælger, forudsat at planlægningen af kommende flerårsperioder kan ske i god tid, og at indførelsen af nye prioriteringer ikke indebærer en omlægning af arbejdet. En langsigtet kontinuitet er naturligvis værd at tilstræbe, med god forudseenhed i planlægningen.

9.8. Hvad prioriteringerne vedrørende børns sundhed angår har EØSU noteret sig, at spørgsmålet om overvægt ikke

behandles særskilt. I de fleste EU-lande er problemet med overvægtige børn endnu ikke specielt omfattende, men udviklingen synes at pege i retning af, at man inden for EU vil få de samme problemer, som man har især i USA — og som man er begyndt af få i bl.a. Storbritannien. Det kan diskuteres, om overvægt er et miljørelateret problem eller ej; det drejer sig mere om livsstil end miljø. Afhængigt af, hvor bredt man vil tolke begrebet socialt miljø — som har direkte sammenhæng med overvægt — kan spørgsmålet om børns overvægt fortjene at blive taget med i den nye strategi.

## 10. EØSU's rolle

10.1. EØSU råder over betydelig kompetence på miljø- og sundhedsområdet. Med udvidelsen vil EØSU uden tvivl også have kompetence vedrørende de nye medlemsstater.

10.2. EØSU deltager aktivt i høringsprocessen som led i udvalgets engagement i disse spørgsmål.

10.3. EØSU vil udnytte sine egne specifikke kommunikationskanaler til at sprede viden om, hvordan det nye initiativ skal udvikles, når det først er blevet iværksat.

10.4. EØSU er parat til at give sin aktive støtte til fremtidige bestræbelser på dette område ved at arrangere høringer af relevante aktører eller på anden måde.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1655/2000 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE)«**

(KOM(2003) 667 endelig — 2003/0260 (COD))

(2004/C 80/16)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. november 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 175, stk. 1, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

EØSU's præsidium henviste den 28. oktober 2003 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø.

På grund af sagens hastende karakter udpegede EØSU på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003 (mødet den 10. december) Lutz Ribbe til hovedordfører og vedtog med 82 stemmer for og 1 hverken for eller imod følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. I maj 1992 blev det finansielle instrument for miljøet (LIFE) indført med forordning (EØF) nr. 1973/92. Forordningen skulle gennem LIFE bidrage til at gennemføre og udvikle EU's miljøpolitik og -lovgivning.

1.2. LIFE I løb fra 1992 til 1995 og havde et budget på 400 mio. euro (100 mio. euro pr. år). På grund af de gode resultater med LIFE blev der med forordning (EF) nr. 1404/96 indledt en 2. fase (LIFE II), som løb fra 1996 til 1999 med et samlet budget på 450 mio. euro (112,5 mio. pr. år). Nu har vi LIFE III, der i henhold til forordning (EF) nr. 1655/2000 løber fra 2000 til 2004, med et budget på 640 mio. euro (128 mio. euro pr. år).

1.3. Da sidstnævnte forordning først blev vedtaget i maj 2000, blev LIFE III et halvt år forsinket. Denne beklagelige forsinkelse førte blandt andet til, at man ved den nylige midtvejsevaluering<sup>(1)</sup> kun kunne vurdere delvist afsluttede foranstaltninger under LIFE III.

1.4. Med det fremlagte forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1655/2000 foreslår Kommissionen nu:

- at forlænge LIFE III til den 31.12.2006 og for 2005/2006 at afsætte i alt 317,2 mio. euro (158,6 mio. euro pr. år),

- at forordningen fuldt ud skal afspejle bestemmelserne i den nye finansforordning,
- at revidere retningslinierne for opstilling af de prioriterede områder for LIFE-Miljø, så det klarere knyttes til det 6. miljøhandlingsprogram,
- at gøre komplementariteten til forskningsprogrammerne, strukturfondene og programmerne for landdistriktudvikling mere tydelig,
- fremover at afsætte 6 % af budgettet til ledsageforanstaltninger i stedet for som nu 5 %.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. EØSU har allerede i sin udtalelse om LIFE III<sup>(2)</sup> understreget dette instruments betydning for EU's miljøpolitik. Både den nyligt fremlagte situationsrapport og Revisionsrettens særberetning<sup>(3)</sup> styrker grundlæggende EØSU's holdning.

2.2. EØSU betoner, at nogle af de mangler i forvaltningen af EU-midler, som Revisionsretten kritiserer, ikke kan lægges LIFE som sådant til last, men EU's generelle finansieringsmekanismer. Så længe Generaldirektoratet for Miljø ikke orienterer om, hvilke specifikke projekter der samfinansieres på medlemsstatsniveau med EU-midler, f.eks. under strukturfondenes operationelle programmer, vil der altid være risiko for en delvis dobbeltfinansiering.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) af 5.11.2003. EØSU er ikke blevet anmodet af Kommissionen om at udtale sig om denne rapport, men har dog studeret den nøje og tager hensyn til den i sine bemærkninger.

<sup>(2)</sup> EFT C af 22.7.1999, s. 14-19.

<sup>(3)</sup> Særberetning nr. 11/2003 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE).

2.3. EU's miljøpolitik står over for store udfordringer:

- bæredygtig udvikling bliver mere og mere vigtig også i forbindelse med Lissabon-processen,
- med ti nye medlemsstaters tiltrædelse vil EU og de nuværende og fremtidige medlemsstater få mange nye opgaver,
- opfyldelsen af internationale forpligtelser (bl.a. Kyoto-protokollen) nødvendiggør en innovativ udvikling, hvortil LIFE allerede har ydet mange positive bidrag, ofte i forbindelse med virksomheder og kredse i det organiserede civilsamfund.

2.4. For at tage disse udfordringer op er det vigtigt, at EU bevarer sit eget om end relativt beskedne miljøfinansieringsinstrument, så det kan komme videre med at udvikle og gennemføre sin miljøpolitiske indsats.

2.5. Derfor må man gøre alt for at undgå forsinkelser i videreførelsen af LIFE, når den nuværende fase udløber ved udgangen af 2004. Forsinkelserne i 2000 må ikke gentages.

2.6. De forestående valg til Europa-Parlamentet og udnævnelsen af en ny Kommission sidst i 2004 kan dog næste år komme til at sinke forberedelsen af LIFE IV. Desuden har man heller ikke tilstrækkelige erfaringer med LIFE III til at kunne foretage en målrettet revision af programmet. Da der efter 2006 indledes en ny finansieringsperiode i EU, støtter EØSU Kommissionens forslag om at forlænge LIFE III til den 31.12.2006. Dermed kan kontinuiteten sikres, og 2005 kan udnyttes til at udarbejde et revideret forslag til LIFE IV.

2.7. EØSU bemærker, at LIFE nu har meget forskellige og stadig flere opgaver. Dette er en klar indikation på, at EU's miljøpolitik fortsat har mange mangler, som LIFE kan bidrage

til at afhjælpe. I betragtning af de begrænsede midler, der er til rådighed, finder EØSU det dog vigtigt, at opgaverne koncentrereres.

2.8. Ved en senere revision af LIFE bør der også ses på de fremtidige fasers varighed; LIFE I og II løb over fire år, LIFE III over fem år, med en forsinket start. EØSU mener, at det er værd at overveje at lade LIFE løbe over samme perioder som de miljøhandlingsprogrammer, der skal bidrage til bæredygtig udvikling.

2.9. EØSU er parat til at udveksle sine ideer om LIFE's fremtidige udformning med Kommissionen. EØSU mener, at en intensiv høringsproces med civilsamfundet vil være yderst gavnligt for udarbejdelse af LIFE IV, så dette udmærkede og nyttige program kan blive endnu mere effektivt fremover.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1. EØSU udtrykker tilfredshed med og støtter forslaget til forordning. Endnu en forsinkelse af LIFE-instrumentet eller sågar dets ophør ville være et fuldstændig forkert miljøpolitisk signal at sende.

3.2. EØSU bifalder især, at budgettet for ledsageforanstaltninger sættes op fra 5 til 6 %. LIFE har været præget af mangler, og én af dem var helt sikkert ikke at videreformidle hvilke gode resultater, der er opnået med programmet. I den forbindelse kan den forslåede forhøjelse ses som et positivt træk.

3.3. Efter EØSU's opfattelse er budgettet på 317,2 mio. euro temmelig beskedent, når man tager i betragtning, at udvidelsen vil give LIFE mange nye opgaver. EU's budgetmyndigheder bør meget snart klart indikere, hvor stort LIFE IV-budgettet kan blive.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om fastsættelse af støttebeløbene for frø for produktionsåret 2004/05«**

(KOM(2003) 552 endelig — 2003/0212 (CNS))

(2004/C 80/17)

Rådet besluttede den 7. oktober 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 36 og 37 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Den 23. september 2003 henviste Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø.

På grund af sagens hastende karakter udpegede EØSU på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003 (mødet den 10. december) Gilbert Bros til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 63 stemmer for og 3 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Rådet indførte den 26. oktober 1971 en fælles markedsordning for frø (forordning nr. 2358/71)<sup>(1)</sup>. Denne fælles markedsordning giver bl.a. mulighed for at yde støtte til produktion af visse frø på baggrund af deres produktionskarakteristika.

1.2. Støttebeløbet er fastsat ud fra behovet for at sikre dels en afbalanceret forsyning af EU alt efter prisen på verdensmarkedet, dels en rimelig indkomst til frøproducenterne.

1.3. I forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik og i henhold til artikel 37 og bilag VI i forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003<sup>(2)</sup> er støttebeløbet til frø medtaget i beregningen af enkeltbetalingsordningen. Artikel 70 giver dog medlemsstaterne mulighed for ikke at anvende enkeltbetalingsordningen for en eller flere af de sorter, der er opført i bilag XI til denne forordning. Den nye ordning skal senest gælde for produktionsåret 2005/2006.

## 2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen foreslår at forlænge gyldigheden af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 2358/71 og opretholde samme produktionsstøtte på baggrund af situationen på EU's marked.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. Frøsektoren er altafgørende for landbruget, idet den gør det muligt at sikre en regelmæssig og kvalitetspræget vegetabilsk produktion. Derfor gør EØSU Kommissionen opmærksom på risiciene ved at afskaffe støtten til frøproduktion, i betragtning af omkostningerne ved frøproduktionen. Produktionen af visse afgrøder kunne næsten udelukkende sikres gennem import af frø fra lande, hvor der ikke er garanti for, at kravene til produktion og kontrol er på højde med EU's. Denne frygt bestyrkes især af anden betragtning i Kommissionens forslag.

3.2. Reformen af den fælles landbrugspolitik risikerer at skabe store konkurrenceforvridninger i frøsektoren mellem landmændene og mellem medlemsstaterne.

3.3. Den valgfrihed, som den fælles markedsordning giver medlemsstaterne til at anvende enkeltbetalingsordninger alt efter de berørte sorter, vil medføre forskellige støtteniveauer i medlemsstaterne. Disse forskelle kunne ramme visse nationale produktioner af sorter, som let kan handles mellem de forskellige lande på grund af deres ringe massefylde.

3.3.1. Grøntsagsfrø og bederoefrø får ikke EU-støtte under den nuværende ordning. Da disse afgrøder dyrkes i de traditionelle landbrugsområder, beklager EØSU, at Kommissionen ikke tager hensyn til den risiko for konkurrenceforvridning, anvendelsen af den nye enkeltbetalingsordning kunne medføre. Kommissionen burde have afskaffet muligheden for at producere disse frøsorter med ret til støtte ved at medtage disse afgrøder blandt dem, der er udelukket i artikel 51 i forordning (EF) nr. 1782/2003. For at undgå disse forvridninger foreslår EØSU, at medlemsstaterne retter sig ind efter hinanden i forbindelse med fastlæggelsen af gennemførelsesbestemmelserne.

<sup>(1)</sup> EFT L 246 af 5.11.1971, s. 1-5.

<sup>(2)</sup> EUT L 270 af 21.10.2003, s. 1-69.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1. På baggrund af udviklingen i landbrugets miljøforanstaltninger (vekseldrift og erosionsforebyggelse) eller sundhedsforanstaltninger (nematodebekæmpelse) er efterspørgslen efter frø af sorterne »brassica napus« og »sinapis alaba« steget og har medført en øget import i mangel af støtte. EØSU kræver derfor, at disse sorter anføres i bilaget til forordningsforslaget.

#### 5. Konklusioner

5.1. EØSU noterer sig Kommissionens forslag, som skal forlænge støtteordningen for frøproduktion (artikel 3 i forordning nr. 2853/71) til produktionsåret 2004/2005.

5.2. EØSU henleder Rådets og de øvrige institutioners opmærksomhed på de risici for konkurrenceforvridning, anvendelsen af forordning nr. 1782/2003 vil medføre for de frøsorter, der er omfattet af forordning nr. 2358/71, og for grøntsags- og bederoefrø. Desuden ønsker EØSU de to sorter (Brassica napus og Sinapis alba) medtaget i støtteordningen for frøproduktion.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktivet om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet, for så vidt angår Kyoto-protokollens projektmekanismer«**

(KOM(2003) 403 endelig — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 1. september 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 175, stk. 1, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede An Le Nouail Marlière til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling af 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december, enstemmigt følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC), der blev undertegnet af 154 lande på topmødet om miljø og udvikling i Rio i juni 1992, trådte i kraft den 21. marts 1994 og er udtryk for en samordnet indsats for at gribe ind over for den globale opvarmning som følge af menneskeskabte (antropogene) klimaændringer. Den overordnede målsætning er at opnå »en stabilisering af drivhusgaskoncentrationerne i atmosfæren på et niveau, der vil forhindre en farlig menneskeskabt påvirkning af klimasystemet. Et sådant niveau skal opnås inden for en tidsramme, der er tilstrækkelig til at tillade økosystemerne at tilpasse sig naturligt til klimaforandringer, til at sikre, at fødevarerproduktionen ikke trues, og til at muliggøre en bæredygtig økonomisk udvikling<sup>(1)</sup>«.

1.2. Kyoto-protokollen (KP) under UNFCCC blev vedtaget i december 1997 på partskonferencens tredje møderække i Kyoto i Japan. 119 lande, der står for 44,2 % af emissionerne af kuldiioxid (CO<sub>2</sub>), herunder EU og dets medlemsstater samt størstedelen af de tiltrædende lande, har allerede ratificeret den.

1.3. For at Kyoto-protokollen kan træde i kraft, skal den ratificeres af mere end 55 lande, der stod for mere end 55 % af industrilandenenes CO<sub>2</sub>-emissioner i 1990. USA trak sig ud af protokollen i 2001, selv om dets emissioner accelerer og svarer til 25 % af de samlede globale emissioner. Til trods for alle bestræbelser på at nå dette mål inden topmødet i Johannesburg i august 2002 er protokollen endnu ikke trådt i kraft.

1.4. EU har forpligtet sig til at reducere emissionerne af drivhusgasser med 8 % i forhold til 1990-niveauet for perioden 2008-2012. De samlede emissioner af drivhusgasser i EU forventes imidlertid at falde med 4,7 % fra 1990 til 2010 under forudsætning af, at de nuværende foranstaltninger vedtages og gennemføres. EU vil herved være 3,3 % fra at opfylde målsætningen om en reduktion på 8 %. Hvis EU skal

opfylde sin Kyoto-målsætning, vil der være behov for en yderligere indsats og supplerende politikker. I 1998 blev de femten medlemsstater enige om at fordele den kollektive forpligtelse vedrørende 8 %-reduktionen mellem sig og fastsætte et mål for hver enkelt stat i en »byrdefordelingsaftale«. EU ratificerede Kyoto-protokollen på Rådets møde den 4. marts 2002 i overensstemmelse med Rådets afgørelse 2002/358/EF<sup>(2)</sup>. Medlemsstaterne afsluttede ratificeringen den 31. maj 2002.

1.5. For at opmuntre og lette medlemsstaterne i opfyldelsen af deres forpligtelser med hensyn til reduktion af emissionerne blev der skabt såkaldte fleksible mekanismer med henblik på at fremme opnåelsen af mindskede emissioner på en omkostningseffektiv måde. Disse fleksible mekanismer er: handel med emissionstilladelser, fælles gennemførelse og mekanismen for bæredygtig udvikling (fremme af bæredygtig udvikling og samarbejde mellem de udviklede lande og udviklingslandene).

1.6. De tre fleksible mekanismer kan først gennemføres på internationalt niveau, når Kyoto-protokollen er trådt i kraft. EU har imidlertid besluttet at indføre sin egen interne ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner fra januar 2005<sup>(3)</sup>.

(2) Rådets beslutning af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (2002/358/EF), EUT L 130 af 15.5.2002. Europa-Parlamentets betænkning A5-0025/2002 om Rådets forslag vedrørende godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed.

(3) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32-46.

(1) Artikel 2 i UNFCCC.

1.7. Dette forslag supplerer dette direktiv, »for så vidt angår Kyoto-protokollens projektmekanismer«, dvs. de to andre fleksible mekanismer — foruden emissionshandelsordningen — der skal nedbringe omkostningerne og den makroøkonomiske virkning af protokollens gennemførelse.

1.8. Kyoto-protokollen giver de udviklede lande mulighed for at anvende emissionstilgodehavender fra Kyoto-protokollens projektbaserede mekanismer, dvs. fælles gennemførelse (Joint Implementation (JI) for projekter, der gennemføres i udviklede lande) og mekanismen for bæredygtig udvikling (Clean Development Mechanism (CDM) for projekter, der gennemføres i udviklingslande), således at de delvis kan nå deres mål om en nedbringelse af drivhusgasemissionerne. For at kunne tjene emissionstilgodehavender skal de emissionsreduktioner, som opnås gennem projektet, ligge ud over, hvad der ville være opnået, hvis den foreslåede projektaktivitet ikke var blevet udført (miljømæssig additionalitet). JI- og CDM-projekter bør først og fremmest gennemføres i den private sektor. CDM tjener to formål, idet denne mekanisme både skal bidrage til opfyldelsen af det endelige mål for UNFCCC og hjælpe udviklingslandene med at opnå en bæredygtig udvikling. CDM overvåges af en bestyrelse, som blev nedsat på den 7. partskonference.

1.9. Allerede nu, før Kyoto-protokollen træder i kraft, kan projektbaserede aktiviteter komme i betragtning med henblik på CDM-tilgodehavender. Disse tilgodehavender vil have en værdi, eftersom regeringerne kan købe dem for at opfylde deres Kyoto-mål, og virksomhederne kan anvende dem til at opfylde deres nationale forpligtelse til at reducere emissioner til lavere omkostninger. Dette gør CDM til et økonomisk incitament til grønnere udenlandske direkte investeringer. Under hensyntagen til kravet om miljømæssig additionalitet som fastsat i Kyoto-protokollen forventes CDM som sådan at være et velegnet middel til overførsel af rene og moderne teknologier til udviklingslandene, samtidig med at der opstår reelle udviklingsfordele.

1.10. Kommissionens forslag tager højde for den forpligtelse, som parterne i Kyoto-protokollen har indgået til at realisere en betydelig del af deres Kyoto-mål gennem emissionsreduktioner i EU, således at brugen af de fleksible Kyoto-mekanismer supplerer den nationale indsats som fastsat i »byrdefordelingsaftalen« med forpligtelser for hver enkelt EU-medlemsstat og tiltrædende stat. Ifølge forslaget skal der derfor foretages en revision af ordningen, når de JI- og CDM-projekttilgodehavender, der inddrages i ordningen, når op på 6 % af den samlede mængde kvoter, der er udstedt for perioden 2008-2012. Hvis og når denne revision foretages, vil man overveje at fastsætte en grænse for mængden af tilgodehavender, som kan konverteres til kvoter i resten af handelsperioden.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. EØSU gentager sin uforbeholdne støtte til ratificeringen og gennemførelsen af Kyoto-protokollen. EØSU minder om, at det støttede forslaget til direktiv om ordningen for handel med kvoter for emissioner af drivhusgasser, eftersom dette direktiv i overensstemmelse med Kyoto-protokollen vil kunne bidrage til at opfylde de nationale forpligtelser om at reducere drivhusgasserne til de lavest mulige omkostninger og med den ringeste indvirkning på økonomien og beskæftigelsen i Den Europæiske Union, samtidig med at der åbnes mulighed for direkte handel med emissioner mellem medlemsstaterne<sup>(1)</sup>. EØSU understreger også »vigtigheden af, at EU ajourfører sin egen overvågningsmekanisme for emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og gennemfører Kyoto-protokollen, således at den kan arbejde aktivt for tiltrædelse og ratificering af Kyoto-protokollen som led i det pan-europæiske miljøsamarbejde<sup>(2)</sup>«.

2.2. EØSU er bekymret over, at der generelt sker for små fremskridt i gennemførelsen af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, og navnlig Kyoto-protokollen. Der er i virkeligheden behov for drastisk handling, eftersom det i betragtning af den globale varmeakkumulering vil tage flere årtier at bremse denne opvarmning.

2.3. Kyoto-protokollen er endnu ikke trådt i kraft, hvilket medfører, at landene vedtager hver deres gennemførelsesordninger. Disse omfatter forskellige metoder til overvågning, rapportering og verifikation samt handel. Trods den forsinkede ratificering har landene dog påtaget sig forpligtelser. EU's medlemslande følger et fælles system, der svarer til Kyoto-protokollen.

2.4. EØSU støtter Kommissionens initiativ og opfordrer (de vigtigste) aktører på den internationale skueplads til at ratificere Kyoto-protokollen.

2.5. EØSU mener, at det bør være muligt at konvertere tilgodehavender til emissionskvoter i perioden 2005-2007. Det vil være et positivt signal, ligesom det vil fremme udviklingen af fremtidige projekter med betydelige miljømæssige, sociale og økonomiske fordele.

(1) EØSU's udtalelse 680/2002 af 29. maj 2002 om »Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF«, KOM(2001) 581 endelig — 2001/0245 (COD), EFT C 221 af 17.9.2002, s. 27-30.

(2) EØSU's udtalelse 931/2003 af 16. juli 2003 om »Europa-Parlamentets og Rådets forslag til beslutning om en overvågningsmekanisme for emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og om gennemførelse af Kyoto-protokollen« KOM(2003) 51 endelig 2003/0029 (COD), EUT 234 af 30.9.2003, s. 51.

2.6. EØSU mener, at Kommissionen bedre end hidtil bør forklare betegnelserne JI og CDM for de berørte parter (herunder navnlig de sektorer, som skal gennemføre mekanismerne og projekterne) og informere dem klart om de eksisterende muligheder og begrænsninger; udvalget anser medlemsstaternes hidtidige aktiviteter på området for utilstrækkelige. Betragtningerne og definitionerne foruden den omfattende brug af forkortelser og akronymer er med til at gøre teksten uklar (hvad drejer det sig om, hvem berøres, i hvilke lande?).

2.7. Kommissionen bør standardisere terminologien, herunder »mise en oeuvre conjointe«/»application conjointe« og »MOC«/»MC« i de franske versioner (1).

2.8. EØSU støtter anvendelsen af emissionstilgodehavender genereret fra projektmekanismerne »fælles gennemførelse« (JI), der gennemføres i udviklede lande eller lande med overgangsøkonomi, og »mekanismen for bæredygtig udvikling« (CDM), der gennemføres i udviklingslande. Der er her tale om velegnede instrumenter, når det drejer sig om at fremme en teknologisk udvikling, som reducerer emissioner af kuldiioxid og er til fordel for både udviklingslandene og de udviklede lande.

2.9. Hvad angår sammenhængen i Fællesskabets politikker, noterer EØSU sig Kommissionens forslag om en handlingsplan for klimaændringer, der indgår som led i udviklingssamarbejdet, og bidraget fra det femte rammeprogram for forskning (2).

2.10. EØSU frygter imidlertid, at Kyoto-mekanismerne kun fører til en reduktion af CO<sub>2</sub>-emissionerne på kort sigt, hvilket ikke er foreneligt med en bæredygtig udvikling på lang sigt.

2.10.1. Det er i den forbindelse vigtigt at undersøge energieffektiviteten, kombinationen af ressourcer og spredningen af energiforsyningen.

2.10.2. Det vil være økonomisk attraktivt, hvis man med henblik på at nedbringe CO<sub>2</sub>-emissionerne i stigende grad går over til at anvende naturgas (CH<sub>4</sub>) i el-produktionen. Naturgas er ligesom olie en potentiel kilde til produktion af brændsler i transportsektoren. Det står dog klart i henhold til de foreliggende oplysninger, at de kendte naturgasreserver er mere begrænsede end andre potentielle kilder, der anvendes i el-produktionen som f.eks. kul, kernekraft eller vedvarende energikilder.

(1) KOM(2003) 85, KOM(2003) 403, MEMO/03/154.

(2) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om »Klimaændring og udviklingssamarbejde«, KOM(2003) 85 endelig, Bilag I: Handlingsplan og Bilag VI: Klimaændringsrelevante projekter finansieret som led i det femte rammeprogram for forskning.

2.10.3. Når olie og naturgas ikke længere er til rådighed, kan man anvende brint. Brintproduktion (f.eks. ved hjælp af elektrolyse) kræver imidlertid en mængde af primærenergi, der er dobbelt så stor, som den energi, man opnår ved anvendelsen af brint. Dette vil kun være med til at gøre energiproblemet — og klimaproblemet — endnu mere alvorligt, end det er i dag.

2.10.4. Der bør ved anvendelse af naturgas foretages en grundig undersøgelse af ulemperne i forbindelse med drift, transport og anvendelse, eftersom naturgas har en klimaeffekt, der er 30 gange større end CO<sub>2</sub>.

### 3. Særlige bemærkninger

#### Art. 11 a, pkt. 2

3.1. EØSU er bevidst om, at JI- og CDM-projekttilgodehavender, der inddrages i ordningen med handel med emissionskvoter, begrænses af Kyoto-protokollen, eftersom JI og CDM ikke kan erstatte den nationale indsats, men kun supplere den. EØSU opfordrer imidlertid Kommissionen til at tage højde for følgende forhold:

- den vanskelige og langsomme gennemførelse af Kyoto-protokollen (1997) og Marrakech-aftalerne (2001) (7. partskonference), der udspringer af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der blev vedtaget i Rio i 1992;
- manglen på projekter i øjeblikket og den langsommelige godkendelse af projekterne;
- de fleksible instrumenter, som skal virke som et incitament til at sætte skub i den teknologiske udvikling og fair teknologioverførsler;
- Kyoto-protokollens begrænsede bidrag til reduktion af drivhusgasemissioner (3 % af den indsats, der er nødvendig for at bremse den globale opvarmning);
- gyldighedsperioden for disse direktiver, der er foreslået uafhængigt af forhandlingerne om senere forpligtelsesperioder i Kyoto-protokollen, der er planlagt til 2005;
- sammenhængen med det europæiske klimaprogram og det sjette miljøhandlingsprogram, der skal fremme emissionsreduktioner;

- læsbarheden og det budskab, som sendes til potentielle aktører (offentlige og private), samt nødvendigheden af et klart og positivt budskab, der skal fremme tredjelandes ratificering af Kyoto-protokollen;
- hensyntagen til den enkelte medlemsstats forpligtelser i Kyoto-protokollen;
- indgåelsen af en »byrdefordelingsaftale« mellem EU's medlemsstater, der inddrager de tiltrædende lande.

*Art. 11 a, pkt. 3*

3.2. Uden at sætte spørgsmålstegn ved Kyoto-protokollen understreger EØSU, at den forsinkede gennemførelse af Kyoto-protokollen og de forhandlinger, som indledes i 2005 om forpligtelsesperioden efter 2012, ikke må føre til, at arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug systematisk udelukkes fra projektmekanismernes anvendelsesområde. Fællesskabet bør være parat til at gennemføre aftalen om, hvordan tilgodehavender, som er indtjent gennem arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug, bør behandles, på den 9. partskonference (Milano december 2003).

3.3. Det midlertidige aspekt, som blev diskuteret i Kyoto-protokollen, rejser stadig spørgsmålet om national suverænitet, arealanvendelse og bæredygtig forvaltning, der er tilpasset

lokale forhold — så meget desto mere, som der ikke findes en verdensomspændende konvention om skove.

*Art. 11 a, pkt. 5*

3.4. Selv om der skulle være overensstemmelse med Kyoto-protokollens artikel 6 og 12, som ikke skaber klarhed omkring dette spørgsmål, foreslår EØSU, at Kommissionen foretager følgende ændring: »overførsel af miljøsikker og miljøvenlig teknologi og knowhow, der er tilpasset udviklingslande og lande med overgangsøkonomier« samt definerer »miljøsikker og miljøvenlig know-how«.

*Art. 21 — afsnit 3 erstattes med følgende (forslagets pkt. 7 b)*

3.5. Ud over »den udveksling af oplysninger, som Kommissionen foranstalter mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder om forhold i forbindelse med tildeling, konvertering af emissionsreduktionsenheder (ERU) og godkendte emissionsreduktioner (CER) til anvendelse i fællesskabsordningen, registrenes funktionsmåde, overvågning, rapportering, verifikation og overholdelse«, vil det være hensigtsmæssigt at informere ikke-statslige organisationer, der »anses for at have en interesse«, arbejdsmarkedets parter og offentligheden i overensstemmelse med Århus-konventionen (1998) om offentlig deltagelse i beslutningsprocessen og adgang til domstolsprøvelse i miljøspørgsmål samt aflægge regelmæssig rapport til Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og EØSU.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råttobak«**

(KOM(2003) 633 endelig -2003/251 (CNS))

(2004/C 80/19)

Rådet besluttede den 31. oktober 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 37 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium henviste den 28. oktober 2003 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, Fernando Moraleda Quilez til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 69 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Formålet med dette forslag til rådsforordning er at fastsætte, hvor stor en procentdel af præmien for 2004 der skal holdes tilbage til finansiering af Fællesskabsfonden for tobak. Reformen af den fælles markedsordning for råttobak, som direkte vedrører Fællesskabsfonden for tobak, er under udarbejdelse. Da de nye bestemmelser først vil træde i kraft i 2005 er det nødvendigt at fastsætte, hvor stor en procentdel af præmien, der skal tilbageholdes for 2004, og i den nuværende overgangssituation har Kommissionen valgt at fastsætte den på samme niveau som i 2003.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Da Fællesskabsfonden for tobak består af en tilbageholdelse af en procentdel af støtten til producenterne, vil enhver forhøjelse af denne procentdel betyde en lavere præmie. I den nuværende overgangssituation i tobakssektoren forekommer Kommissionens forslag fornuftigt, især fordi tilbageholdelsen på 3 % vil være tilstrækkelig til at dækkes fondens forventede udgifter.

## 3. Konklusion

3.1. I betragtning af situationen i tobakssektoren bifalder EØSU Kommissionens forslag om at bevare tilbageholdelsen for næste høstår på samme niveau som i år.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om forsyningspligt-ydelser«

(KOM(2003) 270 endelig)

(2004/C 80/20)

Kommissionen besluttede den 22. maj 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om forsyningspligt-ydelser«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsfundet, som udpegede Bernardo Hernández Bataller til ordfører og Raymond Hencks til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december 2003, følgende udtalelse med 72 stemmer for, 7 imod og 6 hverken for eller imod.

### 1. Indledning

1.1. Begrebet forsyningspligt-ydelser opfattes på forskellige måder i EU, og således er den germanske, nordiske, latinske og angelsaksiske opfattelse forskellig. I nogle EU-lande eksisterer begrebet slet ikke. Uanset hvilken opfattelse, der hersker, er ideerne om begrebet samt praksis tilnærmedesvis ens landene iblandt og i overensstemmelse med Unionens fælles værdinormer. (Eksempelvis har man »beheer van diensten« i Nederlandene, »gestione di pubblica utilità« i Italien, »public utility« i Det Forenede Kongerige, »Daseinsvorsorge« i Tyskland og »service public« i Frankrig.)<sup>(1)</sup>

1.2. Begrebet forsyningspligt-ydelser er blevet defineret og beskrevet i flere forskellige dokumenter fra EU's institutioner, og definitionerne har stadig gyldighed:

- forsyningspligt-ydelser dækker både markedsmæssige og ikke-markedsmæssige tjenesteydelser, som de offentlige myndigheder klassificerer som værende af almen interesse og underlagt bestemte offentlige tjenesteforpligtelser
- tjenesteydelser af almen økonomisk interesse betegner markedsmæssige ydelser, som medlemsstaterne og EU underlægger specifikke offentlige tjenesteforpligtelser ud fra et kriterium om almen interesse<sup>(2)</sup>. Begrebet dækker navnlig ydelser, der leveres af sektorer såsom kommunikation, energi og postvæsen.

1.2.1. Kommissionen har gennem meddelelserne fra 1996<sup>(3)</sup> og 2000<sup>(4)</sup> om forsyningspligt-ydelser i Europa understreget vigtigheden af de nævnte ydelser, som er med til at danne grundlag for den europæiske samfundsmodel. Det siger noget om denne models urørlige position, at EU udelukkede emnerne uddannelse, sundhed og kultur fra WTO-forhandlingerne i Cancun (10.-15. september 2003) netop med henblik på at værne om den almene interesse.

1.2.2. I de nævnte meddelelser opstiller Kommissionen følgende fire målsætninger:

- at sikre effektive tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse
- at sikre, at betegnelsen tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse anvendes korrekt
- at sikre, at der ikke opstår negativ indflydelse på de konkurrencebaserede markeder uden for rammerne af de offentlige tjenester
- at sikre, at alle borgere har adgang til kerneydelserne.

1.3. EU-lovgivningen påbyder, at en række bestemte procedurer og principper overholdes, herunder navnlig principperne om gennemsigtighed, ikke-diskrimination og proportionalitet, og er ikke til hinder for, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indføres og fremmes. Idet Rådet ikke har vedtaget en specifik lovgivning på området, har medlemsstaterne brede beføjelser til selv at sammensætte en fortegnelse over de tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, de vil tilbyde, tillige med de ordninger, der skal sikre, at ydelserne fungerer uden problemer, og herunder, i givet fald, hvilken offentlig støtte, der kunne blive brug for.

<sup>(1)</sup> EFT C 368 af 20.12.1999, pkt. 1.1.

<sup>(2)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 1.1.

<sup>(3)</sup> EFT C 281 af 26.9.1996.

<sup>(4)</sup> EFT C 17 af 19.1.2001.

Der er imidlertid uoverensstemmelse i traktaterne mellem den måde, konkurrenceretten i praksis reguleres på, idet tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i den forbindelse betragtes som undtagelser fra artikel 86, stk. 2, ff., og den positive anerkendelse af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i henhold til artikel 16, som ikke udgør et retsgrundlag.

Både statsstøttepolitikken og den sociale og territoriale samhørighedspolitik sigter mod at afhjælpe de eksisterende huller på markedet, selv om statsstøttepolitikken har til formål at undgå konkurrenceforvridning, og den sociale og territoriale samhørighedspolitik har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed.

I henhold til artikel 36<sup>(1)</sup> i chartret om grundlæggende rettigheder anerkendes og respekteres adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse med henblik på at fremme social og territorial samhørighed. Desuden indebærer adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse almindeligvis en styrkelse af andre grundlæggende rettigheder, eksempelvis personers frie bevægelighed i transportsektoren, retten til privatlivets fred og databeskyttelse i posttjenester.

1.4. Som svar på Det Europæiske Råds anmodning i Nice i december 2000, fremlagde Kommissionen en rapport om forsyningspligtigheder<sup>(2)</sup> til Det Europæiske Råds møde i Laeken i december 2001, hvori den påpeger, at den med henblik på at forbedre retssikkerheden i forbindelse med kompensationer vedrørende forsyningspligtigheder har til hensigt at fastsætte rammer på fællesskabsplan for statsstøtte, der ydes til virksomheder, som har fået til opgave at yde tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og udvikle vurderingen af de herved fremkomne resultater.

1.4.1. Kommissionen har traditionelt ikke betragtet kompensationer, der ydes af en medlemsstat til virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som statsstøtte, såfremt kompensationerne kun dækker de faktiske omkostninger forbundet med gennemførelsen af de offentlige tjenesteforpligtelser.

1.4.2. I henhold til dommene afsagt den 27. februar 1997 i FFSA-sagen<sup>(3)</sup> og den 10. maj 2000 i Televisión Portuguesa-sagen<sup>(4)</sup>, har Retten i Første Instans bestemt, at kompensation for de faktiske omkostninger ved offentlige tjenesteforpligtelser udgør statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1, i traktaten, selvom kompensationen ikke overstiger de nødvendige udgifter forbundet med opfyldelsen af den offentlige tjenesteforpligtelse.

(1) I chartrets artikel 36 hedder det: »Unionen anerkender og respekterer adgangen til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som fastsat i medlemsstaternes lovgivning og praksis, i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med det formål at fremme social og territorial samhørighed i Unionen«.

(2) KOM(2001) 598 endelig.

(3) Sag T-106/95. Sag T-106/95, stadfæstet ved Domstolsafgørelse af 25. marts 1998 (sag C-174/97).

(4) Sag T-46/97.

1.4.3. Til gengæld fandt Domstolen i Ferring-dommen<sup>(5)</sup> af den 22. november 2001, at kompensationer, der ydes af staten og ikke overstiger det nødvendige beløb forbundet med gennemførelsen af den offentlige tjenesteforpligtelse, ikke er til fordel for den begunstigede virksomhed og derfor ikke udgør statsstøtte. Domstolen understreger, at den del af kompensationen, der overstiger de nødvendige udgifter forbundet med opfyldelsen af den offentlige tjenesteforpligtelse, kan udgøre statsstøtte, hvilket ikke er tilladt i henhold til artikel 86 i traktaten.

1.4.4. Domstolen afsagde på plenarmøde dom af den 24. juli 2003<sup>(6)</sup>, som ændrer dens forudgående retspraksis<sup>(7)</sup> og påbyder streng opfyldelse af bestemte krav med henblik på holde førnævnte offentlige tilskud (kompensationer) uden for artikel 87, stk. 1 i traktaten:

- den begunstigede virksomhed skal faktisk pålægges at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret
- de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal fastlægges på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde
- kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvist at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne
- når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, fastlægges størrelsen af den nødvendige kompensation på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en godt administreret og til formålet veludstyret gennemsnitsvirksomhed ville have ved at gennemføre forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

(5) Sag C-53/00.

(6) Sag C-280/00 Altmark Trans GMBH. Generaladvokat Legers forslag til afgørelse, som blev fremlagt den 19. marts 2002.

(7) Sag C-53/00, se domstolens dom af 22. november 2001. Generaladvokaten Leger stiller sig især kritisk i sit forslag til afgørelse i sag C-280/00, navnlig i pkt. 58-61, 76-82 og 87-89.

## 2. Grønbogen om forsyningspligtigheder

2.1. Grønbogen består af fem hovedafsnit plus en indledning og en operationel konklusion. I første afsnit skitseres baggrunden, i andet afsnit diskuteres rækkevidden af Fællesskabets indsats på området forsyningspligtigheder, tredje afsnit indeholder en række elementer til en eventuel fælles definition af tjenester af almen økonomisk interesse på grundlag af den nuværende sektorspecifikke lovgivning, fjerde afsnit vedrører spørgsmål om, hvordan forsyningspligtigheder tilrettelægges, finansieres og evalueres, og femte afsnit drejer sig om den internationale dimension af forsyningspligtigheder. Grønbogen er ledsaget af et bilag, som indeholder en nærmere beskrivelse af de offentlige tjenesteforpligtelser i henhold til den gældende sektorspecifikke lovgivning og de politiske instrumenter, der er til rådighed med henblik på at sikre overholdelsen af disse krav<sup>(1)</sup>.

2.2. Den reelle situation vedrørende forsyningspligtigheder, som både omfatter ydelser af almen økonomisk og ikke-økonomisk interesse, er kompleks og i konstant udvikling. De dækker en lang række forskellige aktiviteter med forskellige dimensioner og af forskellig karakter. Organisationen af disse tjenesteydelser varierer efter de enkelte medlemsstaters kulturelle traditioner, historie og geografiske forhold samt kendetegnene ved den pågældende aktivitet, navnlig den teknologiske udvikling<sup>(2)</sup>.

2.3. Den Europæiske Union respekterer denne mangfoldighed og de nationale, regionale og lokale myndigheders respektive roller med hensyn til at sikre borgernes velfærd og garantere demokratiske valg, bl.a. vedrørende niveauet af tjenestekvalitet. Denne mangfoldighed forklarer de forskellige grader af Fællesskabets indsats og brugen af forskellige instrumenter. Unionen har sin egen rolle som led i sine eksklusive kompetencer. Desuden giver forsyningspligtigheder over hele Den Europæiske Union anledning til en række spørgsmål og problemer, der er fælles for forskellige tjenester og forskellige kompetente myndigheder<sup>(3)</sup>.

2.4. Den diskussion, som det er hensigten at skabe med denne grønne bog, vedrører spørgsmål om

- omfanget af en eventuel fællesskabsindsats, hvor traktatens bestemmelser anvendes i fuld overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, og en eventuel tildeling af supplerende retlige beføjelser til Fællesskabet
- principper, der kan medtages i et eventuelt rammedirektiv eller andre overordnede instrumenter vedrørende forsyningspligtigheder, og merværdien ved et sådant instrument
- definitionen af forsvarlig forvaltning inden for området organisation, regulering, finansiering og evaluering af forsyningspligtigheder med henblik på at sikre økonomien større konkurrenceevne samt en effektiv og ligelig adgang for alle borgere til tjenesteydelser af høj kvalitet, der opfylder deres behov
- enhver foranstaltning, der kan bidrage til at styrke retssikkerheden og sikre en konsekvent og harmonisk sammenhæng mellem målsætningen om at opretholde forsyningspligtigheder af høj kvalitet og en rigorøs anvendelse af konkurrencebestemmelserne og bestemmelserne for det indre marked<sup>(4)</sup>.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. Udvalget har udtalt sig om de fleste af de spørgsmål, som Kommissionen stiller i grønne bøger. I udtalelserne CES 949/99 og CES 860/2002, og især i sidstnævnte<sup>(5)</sup>, mener EØSU:

»... at Kommissionen bør forelægge et forslag til rammedirektiv, som konsoliderer de politiske principper vedrørende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og som giver medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet på området. Dette retsinstrument bør understrege den betydning, EU tillægger forsyningspligtigheder, og EU-borgernes iboende ret til disse ydelser. For at øge retssikkerheden bør direktivet desuden tydeliggøre nogle af begreberne vedrørende EU-lovgivningen med fuld respekt for subsidiaritetsprincippet«.

EØSU insisterer på nødvendigheden af, at ovennævnte rammedirektiv vedtages<sup>(6)</sup>, især med henblik på at præcisere de begreber, der anvendes i traktaterne og de sektorspecifikke direktiver, tillige med de forskellige operatørers betingelser for indgriben, herunder især de regionale og lokale udbydere af forsyningspligtigheder.

<sup>(1)</sup> Pkt. 13 i grønne bøger.

<sup>(2)</sup> Pkt. 10 i grønne bøger.

<sup>(3)</sup> Pkt. 11 i grønne bøger.

<sup>(4)</sup> Pkt. 12 i grønne bøger.

<sup>(5)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.4.

<sup>(6)</sup> Rammelov ifølge den anvendte terminologi i udkastet til forfatningstraktat for Europa.



3.1.1. Mht. omfanget af en fællesskabsindsats, ud over forelæggelsen af et forslag til rammedirektiv, mener EØSU (1), at »EF-traktatens artikel 3 bør omfatte en omtale af forsyningspligtigheder i den oversigt over aktiviteter, som Fællesskabet skal sætte i værk for at nå sine mål«. EØSU glæder sig over Konventets udkast til forfatningstraktat om EU's fremtid, som styrker og supplerer den nuværende artikel 16 med hensyn til at give den lovgivningsmæssige udvikling det nødvendige retsgrundlag.

3.1.2. I overensstemmelse med sin tidligere udtalelse (2) mener EØSU, at Kommissionen, fx gennem en meddelelse, bør fastsætte de bestemmelser, der gør det muligt for organisationer, der leverer tjenesteydelser uden profit for øje, at fortsætte med at gøre dette for at opnå den nødvendige klarhed og gennemsigtighed. Det fælles mål med nævnte bestemmelser ville under alle omstændigheder være at garantere en effektiv levering af tjenesteydelserne.

3.1.3. For at fremme en dialogorienteret kultur mener EØSU, at det er vigtigt, at myndighederne gennemfører princippet om deltagelsesdemokrati (3) især over for de non-profitorganisationer, der leverer sociale ydelser. Disse bør fortsætte med at levere ydelserne, idet de beskytter de mest udsatte personer, skaber og genbruger den sociale struktur og mobiliserer den medmenneskelige solidaritet, hvorfor behovet for at behandle disse sociale tjenester anderledes end de mange andre aktører, der udøver aktiviteter af almen interesse, understreges (4).

3.1.4. Nærheds- og proportionalitetskravene — eller spørgsmålene om betimelighed og omfang — hænger nøje sammen og skal tages fuldt ud i betragtning. Efter EØSU's mening (5)»... bør Fællesskabets fremtidige ramme omfatte en mekanisme, som gør det muligt at anvende subsidiaritet i overensstemmelse med både funktionelle og territoriale kriterier«.

Således understreger EØSU, at i henhold til subsidiaritetsprincippet er det de nationale, regionale og lokale kompetente myndigheders opgave at definere, organisere, finansiere og kontrollere forsyningspligtighederne.

(1) EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.1.2.

(2) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Almennyttige sociale tjenester i den private non-profit-sektor i EU« i EFT C 311 af 7.11.2001.

(3) Meddelelse fra Kommissionen »Styreformer i EU: Bedre lovgivning« KOM(2002) 275 endelig, s. 3.

(4) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Almennyttige sociale tjenester i den private non-profit-sektor i EU« i EFT C 311 af 7.11.2001, pkt. 4.1.d).

(5) EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.3.

3.1.5. EØSU gør opmærksom på, at det altafgørende mål med forsyningspligtigheder er at give alle borgere, forbrugere og virksomheder adgang til offentlige tjenester. Når tjenester tilvejebringes af en offentlig eller privat virksomhed, må rentabilitets- eller konkurrencehensyn under ingen omstændigheder medføre, at visse borgere udelukkes fra dem. Disse tjenester skal være kontinuerlige og tilgængelige for alle, selv om de navnlig af geografiske eller tekniske årsager ikke er økonomisk rentable. I så fald bør man tillade og endda opmuntre til at vedtage de administrative, skattemæssige, juridiske og tekniske undtagelsesbestemmelser, der er nødvendige for at tilvejebringe disse tjenester, herunder statsstøtte med dispensation fra EU.

3.2. Med hensyn til de principper, der kan medtages i et eventuelt rammedirektiv eller andre overordnede instrumenter vedrørende forsyningspligtigheder, har EØSU givet følgende udtalelse (6):

»Som borgerrettigheder forstået bør tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fungere efter følgende vejledende principper:

Ligebehandling: Alle borgere skal have adgang til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Begrebet ligebehandling skal forstås som et forbud mod enhver uberettiget diskriminering af personlige eller sociale grunde ved levering af tjenester, men er ikke ensbetydende med en forpligtelse til ensartethed.

Universalitet: Blandt de leverede ydelser skal de grundlæggende ydelser leveres universelt.

Pålidelighed: Tilvejebringelsen af forsyningspligtigheder skal være kontinuerlig, regelmæssig og uafbrudt. Uregelmæssig drift eller indstilling af ydelser begrænses til særlige tilfælde, der fastsættes i den ordning, som gælder for den berørte sektor.

Deltagelse: Brugerne skal deltage aktivt i udviklingen af forsyningspligtigheder. Formålet hermed er at beskytte borgerne rettigheder i henseende til korrekt tilvejebringelse af tjenesteydelser og at fremme samarbejdet med tjenesteudbydere.

Transparens: Tjenesteudbydere sikrer, at brugerne modtager fuld information om de ydelser, der leveres, især om forpligtelserne til offentlig tjeneste og om priser.

(6) EFT C 368 af 20.12.1999, pkt. 5.3.

I dette øjemed underretter tjenesteudbydere brugerne om de finansielle og tekniske betingelser for levering af ydelserne og om alle ændringer, der berører de leverede ydelser, og de offentliggør reglerne for de pågældende ydelser.

Procedureforenkling: Tjenesteudbydere forenkler så vidt muligt de procedurer, som brugerne skal anvende, og giver en passende vejledning.

Endvidere skal de så vidt muligt anvende ensartede formularer og bestræbe sig på at forenkle abonnements- og betalingsordningerne i forbindelse med ydelserne.

Under alle omstændigheder skal tjenesteudbydere indføre interne procedurer til behandling af klager fra brugerne. Disse procedurer skal være tilgængelige, nemme at forstå og anvende, så det sikres, at tjenesteudbydere tager hensyn til brugernes eller forbrugerorganisationernes klager, og det bliver nemmere for brugerne at gøre deres klageret gældende over for en forligsinstans og generelt ved domstolene.

Rentabilitet og effektivitet: tjenesteydelser af almen økonomisk interesse skal leveres på en effektiv og rentabel måde. Tjenesteudbydere vedtager de hertil nødvendige foranstaltninger.

Kvalitetsprægede tjenesteydelser: Tjenesteudbydere fastlægger, hvilke faktorer der er udslagsgivende for ydelsernes kvalitet, og offentliggør på dette grundlag de kvalitative og kvantitative normer, de forpligter sig til at overholde.

Disse normer skal betingelsesløst overholdes. Undtagelser fra normerne tillades kun, hvis det er til fordel for brugerne, og aftales med brugerne på regelmæssige møder.

Tilvejebringelse af passende ydelser: Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse tilpasses til ændringer i samfundets behov og til de tekniske og økonomiske fremskridt.

Resultatevaluering: Betingelserne for tilvejebringelse af offentlige tjenesteydelser evalueres regelmæssigt af tjenesteudbydere. I den forbindelse indsamler sidstnævnte information om bl.a. brugertilfredshed.

Samarbejde mellem tjenesteudbydere: Selv om ydelserne leveres under konkurrencevilkår, bestræber tjenesteudbydere sig på at samarbejde for at sikre overholdelse af disse principper.

»Overkommelig pris«: Borgerne skal kunne få adgang til disse tjenesteydelser for en overkommelig pris, idet udgangspunktet bør være princippet om rimelige priser.

Miljøbeskyttelse: Ved definitionen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og deres funktionsmåde bør der tages hensyn til miljøbeskyttelseskravene som et afgørende element i den sociale og territoriale samhörighed.»

EØSU understreger vigtigheden af at medtage disse principper, til hvilke princippet om forsyningspligtighedernes reversibilitet bør føjes. Det anmodes således om, at der indføres et »reversibilitetsprincip«, dvs. at der i henhold til subsidiaritetsprincippet og EF-traktatens artikel 295 dels gives brugerne af tjenesterne garanti for, at enhver situation, som etableres de jure eller de facto, regelmæssigt tages op til revision af de nationale myndigheder, dels gives medlemsstaterne og deres regionale og lokale myndigheder mulighed for frit at afgøre, hvordan de ønsker at tilrettelægge leveringen af forsyningspligtigheder. Dette betyder blandt andet, at det på baggrund af en objektiv vurdering i brugernes og de involverede ansattes interesse, vil være muligt at tilbageføre sådanne tjenester fra privat til offentligt eje.

3.3. Med henblik på organisation <sup>(1)</sup>, regulering <sup>(2)</sup>, finansiering <sup>(3)</sup> og evaluering af forsyningspligtigheder, har EØSU stukket følgende retningslinjer ud:

- organisationsformen fastlægges af den enkelte offentlige myndighed ud fra princippet om frit valg af forvaltningsmetode (dvs. direkte eller indirekte forvaltning); i sidstnævnte tilfælde vælger myndigheden den udbyder, der skal forestå de forskellige forsyningspligtigheder, som hører ind under dens ansvarsområde
- hvad angår regulering, kan forvaltningsmyndighederne være en individuel myndighed eller en gruppe af myndigheder, som varetager funktionerne evaluering, overvågning og indgriben
- med henblik på finansiering, skal forholdet mellem dem, der varetager tjenesteydelserne, og de ansvarlige myndigheder nedfældes i en kontrakt, som bl.a. skal indeholde bestemmelser om takstfastsættelsesprincipper og de vigtigste finansieringsmetoder.

EØSU bekræfter det hensigtsmæssige i at gennemføre princippet om de territoriale myndigheders administrationsfrihed og ønsker, at de bestemmelser, der tages i betragtning til evaluering af forsyningspligtighederne, bliver varierede, og at de især fokuserer på ydelsernes kvalitet. Med hensyn til finansieringen bør begrebet vedrørende kompensation for omkostningerne ved offentlige tjenesteforpligtelser defineres.

<sup>(1)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.12.

<sup>(2)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.11.

<sup>(3)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.13.

3.4. Med hensyn til foranstaltninger, der kan bidrage til at styrke retssikkerheden, har EØSU påpeget følgende:

- forsyningspligtigheder bør defineres på det mest velegnede niveau og med behørig hensyntagen til de forskellige europæiske, nationale og regionale niveauer. Endvidere påhviler det de offentlige myndigheder at tage højde for nye sociale behov og den teknologiske udvikling, især inden for informationssamfundet, når den offentlige tjenestes mål og forpligtelser skal fastlægges <sup>(1)</sup> samt, når målene og forpligtelserne for tjenesteydelsens indhold skal defineres
- når forvaltningen af disse tjenesteydelser overdrages til tredjemand, og der indrømmes særlige eller eksklusive rettigheder, skal dette ske under overholdelse af reglerne om offentligt udbud <sup>(2)</sup>
- med henblik på en bedre demokratisk inddragelse og større borgerindflydelse skal leverandørerne af forsyningspligtigheder rådføre sig med brugerne <sup>(3)</sup>
- arbejdstagerne og deres repræsentanter skal informeres, høres og deltage <sup>(4)</sup>
- tjenesteydelser, som har forbindelse med nationale undervisningssystemer og med obligatorisk medlemskab af basale socialsikringsordninger, og tjenesteydelser, som leveres af almennyttige, sociale, velgørende eller kulturelle organisationer, bør udtrykkeligt undtages fra konkurrencereglerne og reglerne om det indre marked — men ikke fra fællesskabslovgivningens principper — på grundlag af sondringen mellem økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter <sup>(5)</sup>.

3.5. EØSU er enig i, at Unionen skal fremme et højt niveau for forbrugerbeskyttelse i forbindelse med leveringen af tjenesteydelser i alle dens faser og ligeledes

- i etape forud for kontraktindgåelsen ved hjælp af lettilgængelig og relevant information samt præcis offentlig omtale
- ved selve kontraktindgåelsen gennem entydige kontrakter uden urimelige aftalevilkår, overkommelige priser og forudgående fastsættelse af kvalitetskrav
- efter, at kontrakten er indgået gennem indførelse af smidige, enkle, effektive og udenretslige klageprocedurer, og om muligt med ensartede formularer og automatisk erstatning ved svigtende tjenesteydelser, undtagen i tilfælde af force majeure eller hændelige begivenheder.

<sup>(1)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.8.2.

<sup>(2)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.12.1.

<sup>(3)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.14.

<sup>(4)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.15.

<sup>(5)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.17.

#### 4. Svar på Kommissionens grøn bog

Kommissionen foreslår i grønbogen om forsyningspligtigheder af 21. maj 2003 at iværksætte en omfattende høring om de fire emner, der er beskrevet i punkt 2.4. EØSU understreger, at denne debat er særlig relevant nu, hvor EU er ved at omdefinere sine mål og reformere sine institutioner samt integrere 10 nye medlemsstater.

EØSU mener, at det er muligt på basis af de i grønbogen rejste spørgsmål at udvikle den sociale og civile dialog, som Kommissionens formand, Romano Prodi, bebudede i oktober 2002, og som med deltagelse af alle berørte aktører skal føre til fastlæggelsen af en strategi for forsyningspligtigheder. Udvalget er villig til at bidrage hertil.

Fortegnelsen over de områder, der berøres af grønbogens spørgsmål, bør imidlertid ikke betragtes som udtømmende, men bør suppleres med blandt andet et kapitel om borgernes ret til forsyningspligtigheder.

Ligeledes omtaler grønbogen kun flygtigt de sociale tjenester. Selv om de behandles særskilt i chartret om grundlæggende rettigheder, er de ikke desto mindre en del af forsyningspligtighederne og et væsentligt element i den europæiske sociale model, til trods for at der er i øjeblikket er en tendens til i tiltagende grad at lade konkurrenceretten gælde her.

Grønbogen indeholder 30 spørgsmål fordelt på 10 kapitler. Kommissionen udbeder sig svar og bidrag.

Udover de svar, som EØSU allerede er kommet med i tidligere udtalelser, og som der henvises til ovenfor, ønsker udvalget særlig at understrege følgende punkter:

##### 4.1. *Hvilken form for subsidiaritet?*

4.1.1. Forsyningspligtighederne, hvis vigtige rolle det er at øge livskvaliteten for alle borgere, falder inden for et område, hvor subsidiaritets-, proportionalitets- og nærhedsprincippet bør gennemføres på særlig aktiv vis.

4.1.2. Det gælder om at søge at forene respekt for mangfoldigheden af organisationsformer og reguleringsmetoder, der knytter sig til det enkelte lands historie, traditioner og institutioner samt til de forskellige typer tjenesteydelser, med fremme af den europæiske integrationsproces. Dette bør føre til svar, der varierer alt efter hvilken type ydelse, der er tale om — tværeurøpæisk, grænseoverskridende, national, regional, kommunal eller lokal — så der sikres størst effektivitet.

4.1.3. EU's, medlemsstaternes og de subnationale organers ansvarsområde såvel som deres indbyrdes samarbejdsform bør klarlægges på baggrund af disse oplysninger. Det bør stå den enkelte offentlige myndighed frit for at vælge, hvordan den organiserer og leverer de forsyningspligtigheder, der hører ind under dens ansvarsområde. Herved opnås den kvalitet, der er en forudsætning for at kunne tilfredsstille brugernes og borgernes grundlæggende og vitale behov.

4.1.4. EU's ansvar med hensyn til forsyningspligtigheder består ikke udelukkende i etableringen af det indre marked og en udførlig gennemførelse af konkurrenceretten. EU bør garantere de grundlæggende rettigheder, bidrage til unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, social integration og fremme af en afbalanceret og holdbar udvikling ved at udvikle højt kvalitative og effektive forsyningspligtigheder og give borgerne mulighed for at anlægge søgsmål.

4.1.5. EU bør tillige overveje at indføre forsyningspligtigheder på EU-plan i stil med bl.a. Galileo og handlingsprogrammet »fælles europæisk luftrum«.

4.1.6. EØSU gentager i den forbindelse sit ønske om at få fremme af forsyningspligtigheder anført som en af EU's målsætninger i artikel 3 i den fremtidige forfatning og bifalder, at der er gjort visse fremskridt, i den forstand at EU-konventets udkast til forfatningstraktat supplerer og styrker den nuværende artikel 16 om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, omdanner den til retsgrundlag (»disse principper og vilkår fastlægges ved europæisk lov«, artikel III-6) og lader disse tjenesteydelser omfatte af de »generelle anvendelsesbestemmelser«.

#### 4.2. Sektorspecifik lovgivning og overordnede juridiske rammer

4.2.1. EØSU anmoder om et direktiv eller en rammelov, der styrker

- principperne vedrørende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse,
- EU-lovgivningens overordnede retningslinjer,
- finansieringsordningerne for offentlige eller almene tjenesteforpligtelser,
- valg af organisations- og reguleringsform,
- benchmarking,
- brugernes rettigheder,

for at sikre en bedre juridisk og økonomisk sikkerhed for samtlige berørte parter og samtidig udstyre medlemsstaterne med den fornødne fleksibilitet.

4.2.2. EØSU ønsker en dynamisk tilgang til og en tilbunds-gående udforskning af de sociale tjenester. Alle berørte parter bør involveres i processen gennem en civil dialog.

4.2.3. EØSU mener ligeledes, at der bør tages hensyn til virksomhederne som brugere af forsyningspligtigheder. De bør uanset deres geografiske beliggenhed, og navnlig i landdistrikter og vanskeligt tilgængelige egne, såsom øer og bjergegne, have adgang til tjenesterne på samme vilkår og til samme pris som gælder for dem, der ligger i områder, såsom byer, hvor der er lettere adgang til dem. Medlemsstaterne skal have tilladelse til og opmuntres til at træffe særlige undtagelsesforanstaltninger, herunder skattemæssige, og skabe juridiske eller økonomiske vilkår, der er positivt diskriminerende, så tjenester i vanskeligt tilgængelige egne opretholdes; de bør også træffe særlige foranstaltninger til fordel for virksomhederne i disse egne. EØSU ønsker at få en sådan bestemmelse medtaget i rammendirektivet.

4.2.4. EØSU tolker ikke »overordnede juridiske rammer« og »sektorspecifik lovgivning« som modstridende, men foreslår tværtimod en kombination af deres respektive fordele.

#### 4.3. Økonomiske og ikke-økonomiske tjenester

4.3.1. Grænsen mellem økonomiske og ikke-økonomiske tjenester er flydende, tilfældig og usikker, hvilket på indeværende tidspunkt giver sig udslag i tiltagende retlig usikkerhed. Det er nødvendigt med en klarlægning.

4.3.2. Enhver forsyningspligtighed, selv de, der ydes på et nonprofit- og frivilligt basis, har en vis økonomisk værdi, uden at de nødvendigvis bør omfattes af konkurrenceretten. Derudover kan én og samme tjeneste have såvel markedsmæssig som ikke-markedsmæssig karakter. Ligesom en tjeneste kan have en markedsmæssig karakter, uden at markedet af den grund er i stand til at sikre en tjeneste, der er i tråd med de principper, der gælder for forsyningspligtigheder.

4.3.3. Det drejer sig således ikke om at skelne mellem »økonomiske« og »ikke-økonomiske« tjenesteydelser, men om at opnå en aktiv gennemførelse af subsidiaritetsprincippet. EU bør gøre opmærksom på, hvilke typer tjenesteydelser der ikke er omfattet af den fælles konkurrenceret (tjenesteydelser af statslig, national, regional eller lokal interesse, det obligatoriske uddannelsessystem, sundheds- og socialvæsenet samt kulturelle, velgørende, sociale, solidaritets- og donationsbaserede tjenesteydelser, osv.).

4.3.4. For de øvrige tjenesteydelser bør det i rammeloven og i den sektorspecifikke lovgivning klart angives, hvilke principper og reguleringssystemer der supplerer den fælles konkurrenceret; en sådan forankring i loven er med til at bane vejen for den uomgængelige videreudvikling.

#### 4.4. Et fælles sæt forpligtelser

4.4.1. Alt for ofte sker det, at forpligtelserne til offentlig tjeneste, som er opført i grønbogen, henvises til medlemsstaterne, som afgør, hvordan de skal håndteres, mens EU sidder med begrænset ansvar (undtagen inden for forsyningspligt, som defineres på EU-plan).

4.4.2. EU må selv påtage sig ansvaret for at fremme unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed; det samme bør gælde oprettelse af transeuropæiske net, miljøbeskyttelse, sundhed og sikkerhed.

4.4.3. EU bør efter EØSU's mening i større udstrækning tage hensyn til, at forsyningspligt er et begreb, der konstant ændrer sig. Trods de mange og hurtige teknologiske og økonomiske forandringer er begrebet hidtil forblevet fastlåst i sin oprindelige definition i de sektorer, hvor den blev fastlagt.

4.4.4. Derudover bør EU anstille grundige overvejelser over muligheden for at give alle borgere garanti for adgang til fundamentale forsyningspligtigheder (vand og sanitet, grundlæggende bankservice, bolig osv.)

#### 4.5. Sektorspecifikke forpligtelser

4.5.1. Sikkerhed, forsyningsikkerhed og miljøbeskyttelse har tydeligvis en sektorspecifik dimension, men ofte også en mere almen dimension. Nogle af disse aspekter kunne derfor godt indgå i et fælles sæt forpligtelser.

4.5.2. Spørgsmål vedrørende adgang til, interoperabilitet mellem og sammenkobling af net såvel som særlige problemstillinger omkring grænseområder begrænser sig heller ikke til en bestemt sektor, men bør være omfattet af en mere integreret fællesskabspolitik.

#### 4.6. Definition af forpligtelser og valg af organisation

4.6.1. Som led i den aktive gennemførelse af subsidiaritetsprincippet giver hver enkelt berørt myndighed en gennemsigtig definition af målene for de forsyningspligtigheder, som den er ansvarlig for, og de deraf følgende offentlige og universelle tjenesteforpligtelser. Myndigheden afgør, om den selv skal

varetage forpligtelserne (intern forvaltning, »in house«) eller udlicitere opgaven til en ekstern leverandør, hvilket vil kræve offentliggørelse af udbud. I begge tilfælde foretager myndigheden adskillelse mellem reguleringsansvar og -virksomhed på den ene side og leverandørens funktion på den anden.

#### 4.7. Finansiering

4.7.1. Den pågældende myndighed skal under hensynstagen til principperne om gennemsigtighed og proportionalitet bestemme, hvordan finansieringen af den offentlige og almene forsyningspligt skal sammenstykkedes. Det europæiske regelværk bør gøre det muligt at sikre finansiering af forsyningspligten på lang sigt.

4.7.2. Det vil efter EØSU's mening ikke være hensigtsmæssigt hverken at indskrænke finansieringsmulighederne eller — i strid med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne — give prioritet til direkte offentlig finansiering over statsbudgettet. Hver finansieringsform har sine egenskaber, der passer bedst til en bestemt sektor eller et specifikt mål, således at den myndighed, der skal varetage forsyningspligten, frit kan vælge forvaltnings- og finansieringsform og kombinere de respektive fordele.

4.7.3. I betragtning af de begrænsede finansieringsmuligheder i nogle af de nye medlemsstater bør EU stille de fornødne midler til rådighed til at fremme udviklingen af effektive forsyningspligtigheder.

#### 4.8. Evaluering

4.8.1. Definitionen af forsyningspligtigheder, deres mål og deres organisations-, regulerings- og finansieringsform varierer med tiden og fra sted til sted. Samtidig tilstræbes gennem EU-lovgivningen den optimale balance mellem anvendelsen af den fælles konkurrenceret og forsyningspligtighedernes mål under hensynstagen til udviklingen.

4.8.2. Af disse to grunde er det særlig vigtigt — udover at udveksle erfaringer om god praksis og iværksætte benchmarking — at foretage en resultatevaluering af forsyningspligtighederne, hvis EU skal kunne bidrage til at forbedre deres kvalitet og effektivitet. Ud over de økonomiske aspekter bør der under fastlæggelsen af evalueringskriterierne tages hensyn til definitionen af brugernes og borgernes behov — hvilket kræver, at de har mulighed for at give udtryk for deres behov — tjenesteydelsens kvalitet og den egentlige udførelse af forsyningspligten.

4.8.3. Da de forskellige parter, der berøres af forsyningspligtighederne, ikke deler de samme mål, bør alle deltage i udarbejdningen af evalueringskriterier samt vurderingen af resultaterne. Evalueringen må på ingen måde varetages af en enkelt aktør.

4.8.4. De brugere, som forsyningspligtighederne er tiltænkt i overensstemmelse med deres behov og ønsker, bør inddrages i evalueringen gennem deres repræsentanter.

4.8.5. Med dette som udgangspunkt vil EØSU, som repræsenterer langt størstedelen af de aktører, der er omfattet af forsyningspligten, kunne spille en rolle i denne evalueringsproces.

#### 4.9. Handelspolitik

4.9.1. De undtagelser, som gælder for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, bør klart forfægtes og forsva-

res af EU inden for rammerne af forhandlingerne om den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS).

4.9.2. Generelt bør EU under disse forhandlinger imødegå ethvert forsøg på at anfægte de metoder til organisering og regulering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som unionen har fastlagt, og fremme unionens grundlæggende værdier, navnlig i dets forbindelser med udviklingslandene.

#### 4.10. Udviklingssamarbejde

4.10.1. På en lang række områder inden for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kræver etableringen af infrastrukturer omfattende investeringer med et kortsigtet og forholdsvis lavt afkast. Dette tynger navnlig de forgældede udviklingslande, som netop har et stort udviklingsbehov (eksempelvis inden for vandforsyning). EU bør netop derfor især koncentrere sin indsats om at udvikle samarbejdet om etablering af infrastruktur.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

## BILAG

## til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne, men opnåede mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer (forretningsordenens artikel 54, stk. 3):

**Punkt 3.1**

Udgår og erstattes af følgende:

»3.1. Udvalget har udtalt sig om de fleste af de spørgsmål, som Kommissionen stiller i grønbogen, i udtalelserne CES 949/99 og CES 860/2002. I sidstnævnte tilslutter udvalget sig, at der er behov for et rammedirektiv, som konsoliderer de politiske principper vedrørende tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og som giver medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet på området.«

**Punkt 3.1.1**

Udgår og erstattes af følgende:

»3.1.1. Efter at have studeret grønbogen og relevante retsafgørelser (punkt 1.4.2-1.4.4) nærmere er udvalget kommet til en anden konklusion. Det primære mål må være at sikre medlemsstaternes og de regionale og lokale myndigheders autonome rettigheder og forpligtelser for at sikre og sørge for leveringen af forsyningspligtigheder. Som det uddybes nærmere andetsteds i udtalelsen, er ydelserne i sig selv forskelligartede og i konstant udvikling, hvilket umuliggør klare definitioner. Endvidere har retsafgørelserne kastet lys over problemerne i forbindelse med forenelighed med reglerne for statsstøtte. Under disse omstændigheder vil et rammedirektiv eller et andet overordnet instrument på EU-plan kun skabe forvirring, mangel på klarhed og fortolkningsproblemer mellem de forskellige lovgivningsniveauer.«

**Nyt punkt 3.1.2 tilføjes**

»3.1.2. Der bør kun udformes ny lovgivning på EU-niveau til særlige sektorer med henblik på åbning og harmonisering af markederne, når det forventes at komme de europæiske forbrugere og andre aktører til gode, sådan som det er tilfældet i telekommunikations- og energisektoren m.fl. I disse tilfælde er og skal levering af forsyningspligtigheder og de offentlige serviceforpligtelser være omfattet af strenge regler i de respektive sektordirektiver.«

*Begrundelse*

Siger sig selv.

**Punkt 3.2 (nuværende)**

Ordlyden i første punktum ændres som følger:

»3.2. Med hensyn til de principper, der bør respekteres af de relevante myndigheder og aktører, ~~der kan medtages i et eventuelt rammedirektiv eller andre overordnede instrumenter vedrørende forsyningspligtigheder~~, har EØSU afgivet følgende udtalelse...«

*Begrundelse*

I overensstemmelse med ændringerne til punkt 3.1.

**Punkt 4.1.6**

Sidste del udgår:

»4.1.6. EØSU gentager i den forbindelse sit ønske om at få fremme af forsyningspligtigheder anført som en af EU's målsætninger i artikel 3 i den fremtidige forfatning og bifalder, at der i den forbindelse er gjort visse fremskridt i EU-konventionens udkast til forfatningstraktaten. ~~supplerer og styrker den nuværende artikel 16 om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, omdanner den til retsgrundlag (disse principper og vilkår fastlægges ved europæisk lov, artikel III-6) og lader disse tjenesteydelser omfatte af de »generelle anvendelsesbestemmelser«.~~

*Begrundelse*

I overensstemmelse med ændringerne til punkt 3.1. (Overordnet) EU-lov er ikke ønskværdig.

**Punkt 4.2**

Punkt 4.2 med underpunkterne 4.2.1, 4.2.2 og 4.2.3 udgår.

*Begrundelse*

I overensstemmelse med ændringerne til punkt 3.1. Det vigtige spørgsmål om sociale tjenesteydelser tages op andetsteds i Sektionens udtalelse og budskabet i punkt 4.2.2 kan derfor inkorporeres der.

**Punkt 4.3.4**

Ændres som følger:

»4.3.4. ~~Før de øvrige tjenesteydelser bør det i rammeloven og i d~~ Den sektorspecifikke lovgivning ~~bør~~ klart angives, hvilke principper og reguleringssystemer der supplerer den fælles konkurrenceret; en sådan forankring i loven er med til at bane vejen for den uomgængelige videreudvikling.«

*Begrundelse*

I overensstemmelse med ændringerne til punkt 3.1.

*Afstemningsresultat*

For: 28, imod: 52, hverken for eller imod: 5.

---



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europæisk handlingsprogram for trafikikkerheden — Halvering af antallet af trafikofre i Den Europæiske Union inden 2010: en fælles opgave«**

(KOM(2003) 311 endelig)

(2004/C 80/21)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 2. juni 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Jan Simons til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 112 stemmer for og 2 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Med denne meddelelse lægger Kommissionen konkret indhold i målsætningen i hvidbogen om den europæiske transportpolitik gående ud på at halvere antallet af trafikdræbte inden 2010.

1.2. Med handlingsprogrammet vil Kommissionen

- tilskynde trafikanterne til at udvise bedre adfærd
- gøre køretøjerne mere sikre
- forbedre vejinfrastrukturen.

1.3. I meddelelsen opregner Kommissionen en række konkrete foranstaltninger, der strækker sig fra udformning af tekniske vejledninger til indsamling og analyse af data om trafikulykker. Som eksempler nævner udvalget her kun de foranstaltninger, som det allerede er blevet eller inden længe bliver bedt om at udtale sig om:

- Indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende obligatorisk anvendelse af sikkerhedssele i køretøjer på under 3,5 tons<sup>(1)</sup>
- Uddannelse af erhvervschauffører til godstransport og personbefordring ad landevej<sup>(2)</sup>
- Minimumssikkerhedskrav for tunneler i det transeuropæiske vejnet<sup>(3)</sup>

— Informations- og kommunikationsteknologier til sikre og intelligente køretøjer<sup>(4)</sup> (TEN/164) (igangværende sag)

— Vejkontrol<sup>(5)</sup> (TEN/166) (igangværende sag)

— Kørekort<sup>(6)</sup> (TEN/167) (igangværende sag)

— Motorkøretøjers sæder, disses forankring og nakkestøtter<sup>(7)</sup> (INT/198) (igangværende sag)

— Sikkerhedsseleers forankring i motordrevne køretøjer<sup>(8)</sup> (INT/199) (igangværende sag)

— Sikkerhedsseleer og fastholdelsesordninger i motordrevne køretøjer<sup>(9)</sup> (INT/200) (igangværende sag).

1.4. Endelig opfordrer Kommissionen alle, som kan bidrage til den fælles indsats, det være sig udøvende myndigheder, politiske og økonomiske beslutningstagere, arbejdsmarkedets parter eller repræsentative organisationer, til at underskrive et europæisk charter om trafikikkerhed, hvormed de forpligter sig til at efterleve en række generelle principper og til at iværksætte specifikke foranstaltninger. De således afgivne løfter vil blive offentliggjort og efterlevelsen kontrolleret.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Udvalget ser sig på indeværende stadium kun i stand til at afgive en kortfattet udtalelse, der skitserer den ramme, som de konkrete foranstaltninger skal indpasses i. Så snart Kommissionen fremsætter forslag, der giver målsætningen indhold, vil udvalget naturligvis udtale sig om dem.

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 815 endelig — 2000/0315 (COD) — EFT C 260 af 17.9.2001, s. 30.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 56 endelig — 2001/0033 (COD) — EFT C 260 af 17.9.2001, s. 90.

<sup>(3)</sup> KOM(2002) 769 endelig — 2002/0309 (COD) — EUT C 220 af 16.9.2003, s. 26.

<sup>(4)</sup> KOM(2003) 542 endelig.

<sup>(5)</sup> KOM(2003) 628 endelig.

<sup>(6)</sup> KOM(2003) 621 endelig.

<sup>(7)</sup> KOM(2003) 361 endelig — 2003/0128 (COD).

<sup>(8)</sup> KOM(2003) 362 endelig — 2003/0136 (COD).

<sup>(9)</sup> KOM(2003) 363 endelig — 2003/0130 (COD).

2.2. Udvalget opfatter Kommissionens handlingsprogram som et kraftigt politisk signal til medlemsstaterne om at gøre en indsats for at realisere programmets målsætning, uanset dets eventuelle mangler. Rådets resolution af 5. juni d.å. viser, at signalet er blevet forstået. Nu drejer det sig om den faktiske gennemførelse.

2.3. Udvalget kan fuldt ud støtte Kommissionen i dens ønske om at reducere antallet af trafikofre inden for vejtrafikken, men fremsætter også en række kommentarer med det formål at fremme handlingsprogrammets gennemførlighed.

2.4. Således savner udvalget en henvisning til dets udtalelser fra 1997<sup>(1)</sup> og 2000<sup>(2)</sup> og navnlig en evaluering af det andet EU-handlingsprogram for færdselssikkerhed. Udvalget finder det vigtigt at drage lære af fortidens erfaringer.

2.5. Udvalget finder Kommissionens målsætning, som går ud på at halvere antallet af trafikdræbte inden for vejtrafikken inden 2010, ret ambitiøst. Men efter udvalgets opfattelse skulle det nok kunne lade sig gøre, hvis man blot arbejder med en konkret målsætning, nemlig »20 000 færre trafikdræbte i 2010«, i stedet for det vage, fritsvævende udtryk »halvdelen«.

2.6. Kommissionens fremgangsmåde, som bygger på en målrettet handlingsplan, hvor subsidiaritetsprincippet anvendes strikte, så alle berørte på de forskellige niveauer har en klart defineret handlingsramme, betragter udvalget som en god metode til at hindre medlemsstaterne i under henvisning til subsidiaritetsprincippet helt eller delvist at undlade at træffe visse foranstaltninger.

2.7. Målsætningen i punkt 2.4 er formuleret i 2001, dvs. før EU traf beslutning om udvidelsen. Derfor mener udvalget, at Kommissionen bør gøre midtvejsstatus i 2006 og i den forbindelse supplere med en række forslag, eftersom der årligt er 12 000 trafikdræbte i de nye medlemsstater, hvilket antal kan reduceres drastisk med en forøget, fælles indsats.

2.8. Kommissionen fastslår, at der er brug en hel række foranstaltninger for at realisere dens målsætninger. Der er tale om foranstaltninger, som dels skal tilskynde trafikanterne til at udvise bedre adfærd, dels gøre køretøjerne mere sikre og dels forbedre vejinfrastrukturen ved at eliminere de såkaldte »sorte pletter«. Eftersom langt de fleste ulykker skyldes menneskelige fejl, finder udvalget, at man navnlig må fokusere på at sikre bedre overholdelse af de regler, der gælder for trafikanterne.

2.9. Udvalget mener, at der vil komme mere ud af Kommissionens forslag om at lade diverse aktører underskrive et europæisk charter om iværksættelse af specifikke foranstaltninger, hvis EU på en eller anden måde støtter gennemførelsen af disse foranstaltninger.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1. Udvalget mener som Kommissionen, at medlemsstaterne er alt for tilbageholdende over for EU-foranstaltninger på trafiksikkerhedsområdet. Det er beklageligt i betragtning af, at problemet er så alvorligt, og at ansvaret for de forskellige trafiksikkerhedsaspekter er fordelt mellem forskellige myndigheder. Kommissionen underbygger sin opfattelse ved at henvise til harmoniseringen af promillegrænserne, som der nu er blevet talt om i 12 år. Og det, skønt det fremgår af en oversigt fra Kommissionen, at alkohol spiller en rolle i forbindelse med hver fjerde trafikulykke med dødelig udgang. I stadig stigende grad spiller også euforiserende stoffer ind.

3.2. Allerede i udtalelsen fra 2001<sup>(2)</sup> slog udvalget til lyd for harmonisering af alkohol- og narkotikakontrollen i EU med det formål at forbedre trafiksikkerheden. Udvalget ønsker endnu en gang kraftigt at opfordre Kommissionen til igen at gøre en indsats herfor og ikke mindst til at bede Rådet om endelig at få truffet en beslutning.

3.3. Ligesom udvalget i punkt 3.9 peger på fire årsager, der tegner sig for 37,5 % af antallet af trafikdræbte, hvorfor målrettede aktioner må kunne give gode resultater, bør også Kommissionen foretage en prioritering. Dertil kommer, at udvalget betragter omkostningseffektivitet som et vigtigt princip og finder, at der bør foretages en cost-benefitanalyse af alle de foranstaltninger, Kommissionen omtaler i meddelelsen.

3.4. Udvalget er af den opfattelse, at nærmere analyse af ulykker er af betydning for valget af de rette foranstaltninger. Der kunne udarbejdes en slags årsagsliste for at nå til denne indsigt. Desuden ønsker udvalget at understrege, at virkningen af en række foranstaltninger og af kontrollen med foranstaltningerne forøges, hvis der foreligger aftaler omfattende hele EU, som implementeres og kontrolleres på samme måde i medlemsstaterne, som f.eks. harmonisering af fartgrænser, promillegrænser, sanktionspolitik, m.v.

(1) EFT C 73 af 9.3.1998, s. 66.

(2) EFT C 14 af 16.1.2001, s. 30.

(3) EFT C 14 af 16.1.2001, s. 30.

3.5. Udvalget støtter de foranstaltninger, Kommissionen foreslår som led i handlingsplanen, strækkende sig fra harmoniserede kontrolforanstaltninger til permanent fokusering på uddannelse og oplysning og indførelse af et kørekort med et pointsystem. Navnlig understreger udvalget den betydning, der må tillægges på den ene side god køreundervisning og på den anden side, som led i »løbende undervisning«, opfølgingskurser for såvel unge som ældre førere af motorkøretøjer. Desuden henleder udvalget opmærksomheden på et aspekt, det finder underbelyst, nemlig de aggressive trafikanter. I et trafiksikkerhedsprogram må man være særlig opmærksom på denne gruppe. Naturligvis må man også i videst muligt omfang gøre brug af fordelene ved de tekniske fremskridt med hensyn til køretøjernes udformning og af forbrugeroplysning via det europæiske program for bedømmelse af nye bilmodeller (EuroNCAP).

3.6. Køretøjsteknik bør der tilskyndes til, at visse advarselsmidler installeres i alle biler, hvor dette endnu ikke er tilfældet. Uden at det skal forstås som udtømmende, kan man i den forbindelse for personbilens vedkommende tænke på advarselstegn eller -lyd ved manglende benyttelse af sikkerhedssele, også på bagsædet, ved overskridelse af hastighedsgrænser eller ved for lavt dæktryk, og for lastbilens vedkommende på reflekterende markeringsstriber bagpå og på siderne.

3.7. Ud over ovennævnte adfærds- og køretøjsmæssige aspekter er udvalget af den opfattelse, at man allerede i forbindelse med anlæg og forbedringer af den fysiske infrastruktur må fokusere mere på sikkerhedsaspekter, såsom forebyggelse og identifikation af såkaldte »sorte pletter« og harmonisering af skiltningen i medlemsstaterne. Den nødvendige viden kan tilvejebringes ved at udarbejde et kort over dødsulykker med særlig angivelse af de »sorte pletter«, forsynet med en analyse af årsagerne til ulykkerne omkring de sorte pletter. Dette kort kan sammenlignes med chartret med henblik på at træffe foranstaltninger, hvor det er nødvendigt. Som supplement hertil bør der formidles information om succesrige informationskampagner som f.eks. BOB (i Belgien), hvilket står for »Bewust Onbeschonken Bestuurder« = bevidst ædre chauffør. Desuden ønsker udvalget at henlede opmærksomheden på den udmærkede indsats, som organisationen »Euro-Rap«<sup>(1)</sup> yder for at reducere antallet af trafikofre. Den udgiver et vejkort over en række europæiske lande med angivelse af risikoniveauet på de forskellige veje. Dette kort er udarbejdet på grundlag af indtrufne ulykker.

3.8. Kommissionen ofrer megen opmærksomhed på foranstaltninger, der er truffet eller er under forberedelse med hensyn til erhvervmæssig godstransport og passagerbefordring. Det er foranstaltninger, der fremmer trafikanternes sikkerhed, fordi erhvervschauffører pr. definition ofte er på vejene og derfor er i fare for i højere grad end andre at blive indblandet i ulykker. Årsagerne til ulykkerne er desværre endnu ikke undersøgt i tilstrækkelig grad. Derfor glæder udvalget sig over, at Kommissionen har til hensigt at oprette et europæisk overvågningsorgan for trafikikkerhed, der som en af sine vigtigste opgaver skal analysere data om trafikulykker.

3.9. Udvalget gør opmærksom på, at 15 000 af de 40 000 ulykker med dødelig udgang sker som følge af for megen alkohol, for høj hastighed, manglende brug af sikkerhedssele eller en kombination af disse faktorer. Ud fra en effektivitetsmæssig betragtning vil målrettede foranstaltninger på disse områder, kombineret med information om »de sorte pletter«, efter udvalgets opfattelse give det største udbytte.

3.10. Udvalget gør opmærksom på, at »gevinsten« i forbindelse med Kommissionens målsætning, inden 2010 at halvere antallet af vejtrafikofre, skal hentes hjem i lande, hvor trafikikkerhedsforanstaltningernes betydning for øjeblikket ikke er erkendt i tilstrækkeligt omfang. I de lande, der allerede er nået vidt, er det vanskeligt at opnå store yderligere forbedringer, men det vil naturligvis ikke sige, at der intet bør ske dér.

3.11. Kommissionen foreslår, at der som en intern struktur i Kommissionen oprettes et europæisk overvågningsorgan for trafikikkerhed. Udvalget kan tilslutte sig dette på den udtrykkelige betingelse, at der bliver tale om et uafhængigt center, og at det får tilstrækkelige midler til rådighed.

3.12. Udvalget gør opmærksom på, at det er farligt for trafikikkerheden at tale i mobiltelefon, mens man kører bil, medmindre det foregår ved hjælp af handsfree-udstyr. Udvalget insisterer på, at det er nødvendigt med kontrol på området.

3.13. I meddelelsens nederlandske titel står der intet om, at der menes trafikofre inden for vejtrafikken, hvad der derimod gør i f.eks. den franske udgave. Da trafik på nederlandske også kan foregå i luften, til søs og ad indre vandveje, bør Kommissionen ændre meddelelsens titel i medfør heraf.

#### 4. Sammenfatning og konklusioner

4.1. Udvalget bifalder kraftigt det europæiske handlingsprogram for trafikikkerheden. Det fremsætter en række bemærkninger og forslag med det formål at gøre handlingsprogrammet mere anvendeligt.

4.2. Udvalget beklager, at Kommissionen ikke har foretaget nogen evaluering af det andet handlingsprogram for trafikikkerheden, så der ved udformningen af det tredje program kunne drages lære af indhøstede erfaringer. Desuden savner udvalget konkrete målsætninger og prioriteringer.

(1) European Road Assessment Programme.

4.3. På grund af de 10 nye medlemsstaters indtræden i EU i 2004 er udvalget af den opfattelse, at der i 2006 bør foretages en midtvejsevaluering, hvori der fremsættes forslag om supplerende foranstaltninger.

4.4. Det europæiske charter om trafikssikkerhed, som Kommissionen stiller forslag om, ville efter udvalgets opfattelse have langt større chancer for at blive en succes, hvis der til de deri nævnte foranstaltninger knyttes en eller anden form for EU-støtte.

4.5. Udvalget gør opmærksom på, at »gevinsten« først og fremmest skal hentes i de lande, hvor de hidtil gennemførte foranstaltninger endnu ikke har haft tilstrækkelig virkning. I

de lande, hvor der allerede er sket store fremskridt, bliver »gevinsten« nok relativt beskeden, men det vil naturligvis ikke sige, at der intet bør ske dér.

4.6. Konkret foreslår udvalget, at der udarbejdes kort over ulykker med dødelig udgang med angivelse af de såkaldte »sorte pletter«, og at der foretages en analyse af de indtrufne ulykker. Dette skal gøre det muligt at træffe målrettede foranstaltninger.

4.7. Udvalget støtter Kommissionens forslag om at oprette et europæisk overvågningsorgan for trafikssikkerhed, forudsat det sikres uafhængighed og tilstrækkelige midler. Udvalget går ud fra, at overvågningsorganet vil gøre brug af den viden, der foreligger i eksisterende organisationer som f.eks. Euro-Rap.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 92/24/EØF om hastighedsbegrænsende anordninger eller lignende indbyggede hastighedsbegrænsende systemer for visse motorkøretøjsklasser«**

(KOM(2003) 350 endelig — 2003/0122 (COD))

(2004/C 80/22)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 25. juni 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Virgilio Ranocchiaro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 112 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. I den omfattende lovgivningsmæssige ramme om typegodkendelse af motorkøretøjer har der siden starten af 1990'erne været en specifik sektor for hastighedsbegrænsende anordninger for visse typer af køretøjer i klasse N (køretøjer til godstransport) og i klasse M (køretøjer til personbefordring).

1.2. For øjeblikket er det direktiv 92/24/EØF, der specificerer de tekniske krav til typegodkendelse af hastighedsbegrænsende anordninger, som er obligatoriske for køretøjer af klasse N2 (mellemstore lastbiler) og M3 (busser) med en totalmasse på over 10 tons samt for køretøjer af klasse N3 (store lastbiler med en totalmasse på over 12 tons).

1.3. Direktiv 92/24/EØF er kædet sammen med 92/6/EØF, som fastsætter bestemmelserne for montering og anvendelse af hastighedsbegrænsende anordninger i køretøjer i de nævnte klasser.

1.4. For nylig har direktiv 2002/85/EF udvidet anvendelsesområdet for direktiv 92/6/EØF ved at udvide kravet om montering og anvendelse af anordninger til alle køretøjer til passagerbefordring med over otte siddepladser (ekskl. førersædet) (klasse M2 og M3) samt til alle køretøjer til transport af gods med en totalmasse på over 3,5 ton (klasse N2 og N3).

1.5. Det er baggrunden for det foreliggende forslag, som er nødvendigt for også at ajourføre anvendelsesområdet for det ovennævnte direktiv 92/24/EØF og muliggøre typegodkendelse af hastighedsbegrænsende anordninger, som vil blive monteret på de køretøjer, der hidtil har været fritaget fra kravet.

1.6. Dette forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv kompletterer dermed proceduren for typegodkendelse, montering og anvendelse af hastighedsbegrænsende anordninger på alle motorkøretøjer, der anvendes til transport af gods og passagerer, i klasse N2, N3, M2 og M3.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Anvendelse af hastighedsbegrænsende anordninger på motorkøretøjer i de tungeste klasser fra midten af 1990'erne har klart haft en positiv virkning på forbedringen af vejsikkerheden. Endvidere har de medlemsstater, som blev opfordret af Kommissionen til at melde tilbage om deres erfaringer på området, også fremhævet de positive virkninger på transportsektoren i form af lavere brændstofomkostninger og mindre nedslidning af dækkene. Endelig er der også meldt om reduktion i emissioner fra køretøjer, hvilket er en logisk følge af lavere hastighed og mindre forbrug<sup>(1)</sup>. De negative følger har derimod vist sig at være mindre sikkerhed ved overhaling, da den manøvre kræver længere tid, og længere leveringstider på grund af forlængelse af køretiden.

2.2. Direktiv 2002/85/EF imødekommer derfor behovet for at forbedre køretøjers ydelser ud fra et miljø- og sikkerhedsmæssigt synspunkt. Kravet om montering af anordningen vil derfor gælde alle køretøjer til transport af gods og personer i klasse N2, N3, M2 og M3.

<sup>(1)</sup> Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af Rådets direktiv 92/6/EØF af 10. februar 1992 om montering og anvendelse af hastighedsbegrænsende anordninger i visse klasser af motorkøretøjer i Fællesskabet, KOM(2001) 318 endelig, bind I, af 14.6.2001.

2.3. EØSU er især tilfreds med, at dette direktiv medtager EØSU's forslag om at diversificere klasserne af køretøjer ud fra totalmassen med henblik på at fastsætte passende undtagelser for montering som foregår gradvis<sup>(1)</sup>.

2.4. I ovennævnte udtalelse havde EØSU endvidere forudset behovet for — da det drejede sig om en teknisk forskrift — et godkendelsesdirektiv, som kunne ajourføre direktiv 92/24/EØF<sup>(2)</sup>. Der har imidlertid vist sig at være behov for at udvide bestemmelserne for typegodkendelse af køretøjer og de tilhørende anordninger, som oprindeligt var fastlagt af omtalte direktiv for køretøjer af større vægtklasser, til køretøjer i lavere vægtklasser, som er omfattet af direktiv 2002/85/EF.

2.5. EØSU værdsætter endvidere, at Kommissionen har handlet hurtigt og finder det positivt, at den søger hurtigst muligt at fremskynde alle sikkerhedsrelevante beslutninger uden at straffe industrien.

2.6. EØSU understreger også, at de teknologiske fremskridt inden for sektoren gør de nuværende hastighedsbegrænsende systemer mere sikre og mindre manipulerbare.

### 3. Særlige bemærkninger og konklusion

3.1. For at vende tilbage til det specifikke direktivændringsforslag, som EØSU høres om, er spørgsmålet især, om det i en situation som denne ville have været muligt — og i så fald være at foretrække — med en tilpasning til de tekniske fremskridt. »Tvungen« lovgivning som denne bør betragtes på linje med netop tekniske tilpasninger til forhold, som allerede er omhandlet af et direktiv.

3.2. I alle tilfælde er der to aspekter, som der særligt skal tages hensyn til:

a) Fristerne i typegodkendelsesbestemmelserne har som bekendt betydning for produktionen af de pågældende køretøjer og således på bilfabrikanternes evne til at reagere. Selvom den økonomiske indvirkning ikke er særlig stor<sup>(3)</sup>, har det dog været vigtigt at undgå (i direktiv 2002/85/EF) for stramme tidsplaner for ikke at bringe nogle af bilfabrikanterne i vanskeligheder. Det opnåede resultat er positivt, og der anbefales derfor en lignende tilgang i tidsplanen for typegodkendelse.

b) Kravene i det foreliggende direktivforslag skal give de medlemsstater, som måtte ønske det, mulighed for i henhold til artikel 4 i direktiv 2002/85/EF at fritage bestemte underkategorier af køretøjer for den obligatoriske anvendelse af anordningen.

3.3. Hvad angår punkt a) synes der ikke at være problemer, da tidsplanen, som direktivforslaget foreslår, er forbundet og afstemt med den tidsplan, som allerede er fastsat i direktiv 2002/85/EF. Fristerne for tilpasning til de tekniske bestemmelser, svarer til den tidsplan, som er vedtaget i direktivet med kravet om udvidelse af den obligatoriske anvendelse af anordningen.

3.4. Dette gælder også de mulige undtagelser der refereres til i punkt b):

— M2 og M3 med totalmasse > end 5 tons og < end 10 tons og N2: for indregistreringer fra 1. januar 2005 anvendes det foreliggende forslag fra 1. januar 2005.

— For køretøjer under direktiv 88/77/EØF<sup>(4)</sup> og indregistreret mellem 1. oktober 2001 og 1. januar 2005, træder forslaget i kraft fra 1. januar 2006, hvis de indgår i både national og international transport, og fra 1. januar 2007, hvis køretøjet kun anvendes til indenlandsk transport.

— Undtagelse: for N2 og M2 med totalmasse > 3,5 tons og lavere eller svarende til 7,5 tons, som er indregistreret i medlemsstaten og kører heri, er det op til medlemsstaterne at indrømme undtagelser indtil 1. januar 2008.

3.5. Fristerne for opfyldelse af de krav, som følger af typegodkendelsen, er de samme og er struktureret således, at de medlemsstater, som måtte ønske at anvende undtagelser, kan gøre det uden problemer.

3.6. Fristerne fastlægges ikke konkret, men i forhold til ikrafttrædelsesdatoen for det foreliggende direktiv, som det er sædvane, når det drejer sig om typegodkendelsesbestemmelser. Godkendelsesproceduren burde ikke give anledning til problemer, forudsat at den er hurtig.

(1) EØSU's udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 92/6/EØF om montering og anvendelse af hastighedsbegrænsende anordninger i visse klasser af motorkøretøjer i Fællesskabet — ordfører: Colombo, EFT C 48 af 21.2.2002.

(2) EØSU's udtalelse af 31. marts, EFT L 129 af 14.5.1992.

(3) Se førnævnte udtalelse fra EØSU.

(4) Rådets direktiv 88/77/EØF af 3. december 1987 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om foranstaltninger mod emission af forurenende luftarter fra dieselmotorer til fremdrift af køretøjer. EFT L 36 af 9.2.1988.

3.7. I den sammenhæng bør det nævnes, at fodnoten til artikel 2, punkt 2 i det foreliggende direktivforslag henviser til dokumentet KOM(2001) 318 endelig, som lægger op til direktivforslaget om udvidelse af kravet om hastighedsbegrænsende anordning til at omfatte motorkøretøjsklasserne N2 og M2. Dette forslag er blevet til direktiv 2002/85/EF, som der flere gange henvises til, da det ligger til grund for det foreliggende forslag. Man bør derfor rette fodnoten og henviser direkte til direktivet og dets tidsplan.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om interoperabel levering af paneuropæiske e-forvaltningstjenester til offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (IDABC)«**

(KOM(2003) 406 endelig — 2003/0147 (COD))

(2004/C 80/23)

Rådet for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 17. juli 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 156, stk. 1, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Antonello Pezzini til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 116 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Net på tværs af grænserne, der gør brug af informationsteknologi, er blevet et centralt instrument til at bringe de offentlige myndigheder i kontakt med hinanden og støtte deres samarbejdsbestræbelser med henblik på at skabe et moderne, udvidet og mere sikkert Europa. Derudover viser undersøgelser, som Kommissionen har gennemført, samstemmende, at investeringer på dette område genererer nye positive økonomiske udviklingstendenser (med høje afkast). Et fællesskabsinitiativ på området — programmet om dataudveksling mellem administrationer (IDA) — blev lanceret af Kommissionen i 1993-1995 med IDA I (1995-1999). I perioden 1999-2004 blev der afsat 127 mio. EUR til IDA II af EU-midlerne. Af disse blev

cirka 60 % anvendt til sektorielle projekter af fælles interesse og resten til horisontale foranstaltninger, hvis formål er at sikre, at de transeuropæiske net bliver interoperable og fuldt tilgængelige.

1.2. Interoperabilitet mellem informationssystemer, udveksling og genanvendelse af information samt sammenkobling af administrative procedurer er vigtige forudsætninger for levering af fuldt integrerede, brugerrettede og interaktive e-forvaltningstjenester af høj kvalitet. IDA II-programmet har vist sig at være et effektivt støtteinstrument, og det indre marked har fået et løft i den rigtige retning, fordi programmet har bidraget til at fremme de europæiske borgeres og virksomheders bevægelighed på tværs af grænserne.

1.3. EØSU har ved flere lejligheder afgivet udtalelse om IDA-programmet, første gang i april 1998<sup>(1)</sup> og senest i januar 2002<sup>(2)</sup>, og blandt andet understreget:

- betydningen af at styrke IDA-programmet, der er til gavn for ikke alene myndigheder og institutioner men også for borgere, virksomheder og det organiserede civilsamfund generelt, med henblik på at sikre større økonomisk og social samhørighed i EU og bidrage til at forbedre konkurrenceevnen for det europæiske system i tråd med konklusionerne fra topmøderne i Lissabon og Stockholm,
- behovet for en effektiv certificeringsmyndighed på europæisk niveau, der kan garantere passende sikkerhedsniveauer med henblik på adgang og udveksling af information.
- betydningen af at sikre maksimal synlighed, tilgængelighed og interoperabilitet for slutbrugerne af de net, som støttes under IDA-programmet,
- behovet for at fremme initiativer på forskellige niveauer, der kan sikre vedvarende uddannelse af brugere og muliggøre anvendelse af disse netinfrastrukturer, herunder også aktiviteter til vedvarende uddannelse,
- nødvendigheden af i betragtning af oplysningernes følsomhed at sikre nettens sikkerhedsniveau gennem passende beskyttelsesinstrumenter og evt. protokoller for sikker dataoverførsel — både centralt og i medlemslandene.

1.4. Det har takket været anden fase i IDA II-programmet, der udløber den 31. december 2004, været muligt at opnå en støt fremgang i samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaternes offentlige myndigheder og mellem fællesskabsinstitutionerne.

1.4.1. Et eksempel herpå er netværksinfrastrukturen CIRCA til udvikling af applikationstjenester, som er baseret på internettjenesten World Wide Web og på software med åben kildekode (LINUX), som kan levere online-tjenester i et virtuelt rum. Dette netværk anvendes af mere end 700 interessegrupper og af næsten alle Kommissionens generaldirektorater og tjenestegrene, og anvender princippet om »write once use many«, som sikrer, at det er tilgængeligt for mange brugere.

1.4.2. En stor rolle spiller også det transeuropæiske net TESTA, som forbinder EU-myndigheder med medlemsstaternes myndigheder; EU-institutionerne (Kommissionen, Parlamentet, Rådet, Domstolen, Revisionsretten, EØSU og Regionsudvalget) og de europæiske agenturer, med et omfattende udvidelsesprogram i de nye medlemsstater. TESTA anvendes også på det finansielle område, inden for retsvæsen og indre

anliggender, landbrug og fiskeri, transport og regionalpolitik. Programmet gør det også muligt at styre import- og eksportlicenser samt indsamle og distribuere statistiske oplysninger (Datashop).

1.4.3. Med IDA-programmets infrastruktur til offentlige krypteringsnøgler har servere og brugere fået adgang til en certificeringsmyndighed, som leverer elektroniske certifikater, der er sikre og interoperable.

1.4.4. IDA II har støttet en strategi til udvikling af et europæisk system for e-indkøb som angivet i handlingsplanen eEurope 2002 og bekræftet i handlingsplanen eEurope 2005, hvor der er gennemført fælles formater på grundlag af pilotprojekter, som er integreret med allerede eksisterende fungerende tjenester, såsom SIMAP og TED-Tender Electronic Daily.

1.4.5. Der er gennemført projekter af fælles interesse (45) inden for følgende sektorer: forvaltning af markedet for landbrugsprodukter; bekæmpelse af svig; paneuropæisk database; telematiske tjenester til toldforvaltning af tariffer, afgifter og kvoter; kontrol med told og godstransport; det paneuropæiske arbejdsformidlingsnetværk EURES; det transeuropæiske net for samlet godkendelse i medicinalindustrien (EudraNet); nettet for overførsel af pensioner, ydelser i forbindelse med graviditet og fødsel og arbejdsløshedsunderstøttelse (TESS); transeuropæiske net på folkesundhedsområdet med henblik på forebyggelse af smitsomme sygdomme (Euphin); nettet til støtte for systemet til anmeldelse af dyresygdomme (ADNS); netværket for sikkerhed i forbindelse med kemiske produkter og elektriske apparater; SOLVIT-netværket for vejledning vedrørende gennemførelse af fællesskabslovgivning; Ploteus-netværket om muligheder for e-learning; det telematiske netværk inden for turisme, miljø og forbrugerbeskyttelse (Tournet), som forbinder europæiske, nationale, regionale og lokale myndigheder; netværk vedrørende migrationspolitik, retligt samarbejde (Eurojust) og sikkerhed.

## 2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen foreslår nu et opfølgingsprogram, som både ændrer navn og indhold, idet der dog bevares en grundlæggende kontinuitet med de to foregående programmer. Det nye femårsprogram 2005-2009 IDABC (Interoperable Delivery of pan-european e-government Services to Administrations, Businesses and Citizens) lægger vægt på levering af paneuropæiske e-forvaltningstjenester, ikke alene til offentlige myndigheder på forskellige niveauer, men også til slutbrugerne på EU's indre marked, dvs. virksomheder og borgere. Gennemførelsen af programmet kan være med til at sikre, at de rettigheder, som garanteres af de fire grundlæggende friheder<sup>(3)</sup>, som er indskrevet i traktaterne, udnyttes fuldt ud i hele det nye udvidede EU.

<sup>(1)</sup> EFT C 214 af 10.7.1998, s. 33.

<sup>(2)</sup> EFT C 80 af 3.4.2002, s. 21.

<sup>(3)</sup> Fri bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital.



2.2. Det nye program kommer til at bestå af to dele, nemlig projekter af fælles interesse til støtte for sektorielle politikker og horisontale foranstaltninger til støtte for interoperabilitet. Det drejer sig først og fremmest om infrastrukturtjenester, hvor procedurerne er meget forenklede i forhold til tidligere, også i kraft af en procedure med én afgørelse for de to områder. EØSU havde stemplet procedurerne i det gamle program som komplekse, da det var nødvendigt med to beslutninger, og har netop ønsket én enkelt ramme<sup>(1)</sup>.

2.3. Fællesskabsprogrammets nye udformning lever op til behovet for at anbringe initiativet i en større ramme for EU's prioriterede målsætninger, i forbindelse med e-forvaltning, som efter EØSU's mening skal betragtes som et redskab til at give borgerne og erhvervslivet i det kommende indre marked med 25 medlemslande, og i fremtiden, med 28 medlemsstater (hvortil skal tilføjes landene i det Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) fulde rettigheder/pligter og muligheder. I lyset af disse muligheder skal følgende tages i betragtning:

- en strategisk handlingsplan på paneuropæisk plan, som styrer hen imod en fælles telematisk grænseflade,
- større tilgængelighed for virksomheder og borgere med henblik på at sikre fuld deltagelse i opbygningen af EU og dets politisk-institutionelle fremtid,
- større interoperabilitet mellem sektorer på forskellige niveauer (paneuropæisk, nationalt, regionalt og lokalt) og mellem forskellige aktører (offentlige myndigheder, virksomheder og borgere),
- fremme af kommunikationen mellem EU-institutionerne og deres tjenestegrene på forskellige niveauer, herunder EU-agenturerne, med henblik på at forbedre beslutnings- og forenklingsprocessen,
- større gennemsigtighed, sikkerhed, fleksibilitet og servicekultur,
- iværksættelse af samlede hurtigere, rationelle og decentraliserede procedurer samt udveksling af god praksis,
- en tæt koordinering med andre EU-initiativer og -programmer, herunder eTEN, eContent, Modinis<sup>(2)</sup> og aktiviteter under det 6. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling.

(1) EFT C 80 af 3.4.2002, s. 21. (punkt 2.3).

(2) e-TEN: Transeuropæiske net for elektronisk kommunikation; eContent: Elektroniske databaser; Modinis: Net- og informations-sikkerhed.

2.4. I Kommissionens forslag afsættes finansielle ressourcer til det nye program Idabc på 59,1 mio. EUR for perioden 2005/2006 og 89,6 mio. EUR i forbindelse med de nye finansielle overslag for 2007-2009. I løbet af femårsperioden vil det nye program få et samlet budget på 148,7 mio. EUR (mod 145,6 mil. EUR i den foregående periode 1999-2004), hvilket EØSU mener, ikke står mål med de nye opgaver og mål.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU er enig med forslaget i, at der er et stort behov for at give IDA-programmet et kvalificeret løft og integrere det fuldt i Lissabon-strategien. Strategien sigter som bekendt på at sikre, at den europæiske økonomi inden 2010 udvikler sig til at være den mest dynamiske og konkurrencedygtige økonomi i verden, og at den koordineres med handlingsplanen eEurope 2005 »Et informationssamfund for alle«, som Det Europæiske Råd lancerede i Sevilla med henblik på, gennem udbydelse af paneuropæiske administrative tjenester på interoperable net, at fremme forvaltningen af det indre marked og bevægeligheden på tværs af grænserne for borgere, virksomheder, varer, kapital og tjenester.

3.2. EØSU støtter forslaget til beslutning, der er i tråd med ministererklæringen, som blev vedtaget den 8. juli 2003 i Cernobbio i forbindelse med EU's konference om e-forvaltning<sup>(3)</sup>, med henblik på at muliggøre en åben dialog mellem offentlige myndigheder, virksomheder og borgere. Hovedformålet er at forbedre interoperabiliteten; indføre metoder til udveksling af oplysninger, som er fleksible, sikre og stadig mindre omkostnings- og tidskrævende; prioritere tjenesteydelser på grundlag af analyser af efterspørgslen hos virksomheder og borgere; systematisk vurdere, om slutbrugerne får noget for pengene, og i hvilket omfang de er tilfredse med den leverede paneuropæiske tjenesteydelse.

3.3. EØSU mener, at programmet i kraft af dets nye retning og struktur skal se online-administration som et innovativt redskab til at omforme den måde, offentlige tjenesteydelser udbydes til borgere og virksomheder. Målet er at sørge for enkle og klare paneuropæiske tjenester, som er tilpasset brugerne. For at styrke forbrugernes og virksomhedernes tillid til elektronisk forvaltning skal det imidlertid sikres, at der er en høj grad af retssikkerhed og afprøvede retlige instrumenter.

(3) <http://www.e-govconference2003.org/>.

3.4. EØSU mener, at man skal være særlig opmærksom på den rolle, som online-administration spiller med hensyn til at fremme de nye medlemsstaters fulde integration i EU's udvidede og store indre marked. Det bør ske sådan, at der sikres reel fri bevægelighed og fri etableringsret for personer og virksomheder, og gøres en indsats for ikke alene sikre gennemsigtigheden i forvaltningen, men også for at mindske sproglige barrierer og usikkerhed om retlige, administrative og procedurermæssige forhold.

3.5. EØSU mener derfor, at det yderst vigtigt, at Kommissionen skaber platforme for systematisk høring af erhvervslivet, især små og mellemstore virksomheder, og af det organiserede civilsamfund samt de decentraliserede myndighedsniveauer, som er nærmest borgerne, dels i form af rådgivende udvalg, dels ved at organisere regelmæssige paneuropæiske konferencer om online-tjenester med henblik på at sikre, at arbejdsprogrammet Idabc til stadighed overvåges og omstruktureres ud fra hensynet, at »man får noget for pengene« og »tilfredse kunder«.

3.6. En alvorlig mangel ved det nye program er ifølge EØSU, at der ikke er nogen tiltag til bevidstgørelse og uddannelse (vedvarende og online) af leverandørerne med henblik på at fremme udbredelsen af en ny paneuropæisk forvaltningskultur, som er åben over for de nye forhold ved det udvidede indre marked, og af brugerne, både mellem- og slutbrugere, som har ret til fuld viden om de tjenesteydelser, som programmet tilbyder i hele EU-området.

3.7. Kommissionen bør ligeledes sørge for indsamling og udbredelse af god praksis mellem e-forvaltningssystemer, som anvendes i de enkelte lande. Derudover kunne den inspirere og udstikke retningslinjer for politiske beslutningstagere på forskellige niveauer. En interaktiv e-forvaltningstjeneste vil gøre det muligt for borgerne ikke alene at få et svar men også indsigt i den administrative procedure, så de derved får et tidstro indblik i sagsgangen.

3.8. EØSU håber, at Kommissionen går ind for, at alle offentlige myndigheder i EU indfører det europæisk designede LINUX-program med åben kildekode på EU-niveau, og ligeledes støtter en paneuropæisk organisme til flersproget forskning, som imødekommer borgernes og virksomhedernes behov. Det bør ligeledes sikres, at alle kategorier af borgere har let adgang, også fra forskellige indgangsplatforme.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1. Retsgrundlag. EØSU mener, at retsgrundlaget ikke bør begrænses til EF-traktatens artikel 156, som det tidligere var tilfældet, men bør omfatte artikel 154 og artikel 157, på grund af Idabc-programmets innovative udformning.

4.2. Budget. EØSU mener, at de tildelte midler er begrænsede, og at de ikke svarer fuldt ud til omfanget af de nye opgaver, i lyset af den kommende udvidelse, forbindelserne med landene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og det eksisterende internationale samarbejde med landene i Middelhavsområdet og på Balkan. (f.eks. EURES-nettet, migrationsstrømme, visum og asyl, sikkerhedsnetværk ...).

4.3. Prioriteter. EØSU tilslutter sig de opstillede prioriteter, som klart viser den store effekt, det nye initiativ kan få for virksomheder og borgere, men understreger, at udformningen bør udmøntes i procedurer for, hvordan disses repræsentanter involveres. Opbygningen af arbejdsprogrammet, dets udformning ud fra et kundetilfredshedssynspunkt samt midtvejs- og slutvurderingen skal ske efter fremgangsmåder og kriterier, som der er enighed om.

4.4. Forvaltningsudvalg. EØSU mener, at det i artikel 11 bør fastsættes, at Kommissionen, udover at blive bistået af udvalget for telematik mellem administrationerne (TAC-udvalget), bør have mulighed for at støtte sig til bidrag fra slutbrugernes og de decentraliserede myndigheders rådgivende udvalg. Det er klart, at offentlige og private repræsentanter skal have en teknisk uddannelse, der er af en sådan art, at de kan give vejledning, som er førende på området og fremadrettet. Der skal tages hensyn til de rådgivende udvalgs udtalelser i proceduren i henhold til stk. 2 i nævnte artikel.

4.5. Gennemførelsesprocedure. For hvert projekt af fælles interesse eller horisontal foranstaltning bør arbejdsprogrammet også, hvis det er hensigtsmæssigt, omfatte et nyt punkt (d) vedrørende foranstaltninger til vedvarende uddannelse af leverandør(er) og af mellem- og slutbrugere som en integrerende del af projektet/foranstaltningen. EØSU mener endvidere, at hvert initiativ udtrykkeligt bør være i fuld overensstemmelse med WAI-standarden om tilgængelige web-steder for handicappede og ældre.

4.6. Bilag I B — Fællesskabspolitikker- og aktiviteter. Mellem politikker og aktiviteter, som er genstand for projekter af fælles projekter, indføres teknisk standardisering og certificering, udover patentbeskyttelse, på området intellektuel ejendomsret og industriel ejendomsret.

4.7. Bilag A III. Under politiktiltag bør social beskyttelse og pension samt momsrefusion medtages.

## 5. Konklusion

5.1. EØSU er overbevist om, at paneuropæiske interoperable offentlige tjenester er en forudsætning for at øge de offentlige myndigheders effektivitet og produktivitet, styrke konkurrenceevnen og gennemførligheden af EU's indre marked, fremme gennemskelighed, deltagelse i den demokratiske beslutningsproces og social inddragelse først og fremmest i slutbrugernes interesse.

5.2. Opdeling af markedet som følge af e-forvaltningstjenester, der ikke er interoperable, kan efter EØSU's opfattelse få uheldige politiske, økonomiske og sociale konsekvenser for opbygningen af EU, der udvides til 25-28 medlemsstater, og på dets funktionsevne og konkurrencedygtighed på det globale marked.

5.3. EØSU støtter derfor fuldt ud lanceringen af det nye program Idabc, der er sammenhængende og strukturelt integreret i handlingsplanen eEurope 2005 og fællesskabsprogrammerne eTEN, eContent, eLearning, eSafe. Programmet er også i fuld synergi med aktiviteter under det 6. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling, forskningsprogrammet om sikkerhed, tiltag for fremme af åbne standarder, systemer med åben kildekode og benchmarkingsystemer i de offentlige forvaltninger på forskellige niveauer.

5.4. EØSU mener, at det nye Idabc-program bør være et innovativt instrument til — gennem fælles interoperable platforme — at omforme og optimere gennemskelige fælles offentlige tjenester, som leveres på klare og forståelige vilkår, med enkle procedurer, som er effektive med hensyn til tids- og omkostningsforbrug, så de kan forbedre borgernes livskvalitet og de europæiske virksomheders konkurrenceevne.

5.5. På baggrund heraf opfordrer EØSU Parlamentet, Rådet og Kommissionen til at:

- tilpasse de bevilgede finansielle ressourcer til Idabc-programmet under hensyntagen til programmets nye opgaver og disses implikationer for hele Europa og for det internationale samarbejde;
- skabe platforme for systematisk høring af erhvervslivet, især små og mellemstore virksomheder, og af det organiserede civilsamfund samt repræsentanter for de forskellige decentraliserede myndighedsniveauer ved at oprette rådgivende forskriftsudvalg (af type A).
- organisere regelmæssige paneuropæiske konferencer om online-tjenesteydelser med henblik på — også på grundlag af benchmarking af de forskellige myndighedsniveauer — at sikre løbende overvågning og omstrukturering af arbejdsprogrammet Idabc ud fra hensynet, at »man får noget for pengene« og til »kundetilfredshed«;
- iværksætte en omfattende indsats til bevidstgørelses- og uddannelsesindsats for at skabe en ny paneuropæisk administrativ kultur, som er rettet mod både leverandører af tjenesteydelser og brugere, især blandt offentlige og private aktører i kandidatlandene;
- at der automatisk i alle nye projekter af fælles interesse eller horisontale foranstaltninger indbygges permanente uddannelsesiltag — også online — som er rettet mod leverandører og mellem- og slutbrugere, samt en klausul om fuld anvendelse af WAI-standarden <sup>(1)</sup>, der sikrer alle fuld tilgængelighed og hindrer »e-udstødelse«.

5.6. EØSU forpligter sig til at arbejde for at fremme udbredelse af bedste praksis inden for interoperabel online-administration og til at overvåge praksis ved at organisere høringer for erhvervslivet, arbejdsmarkedet og de forskellige grupper i det organiserede civilsamfund, som er repræsenteret i EØSU.

<sup>(1)</sup> WAI: Lettilgængelig indgangsplatform for handicappede og ældre.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overflytning af fragt- og passagerskibe mellem registrene i Fællesskabet«**

(KOM(2003) 478 — 2003/0180 (COD))

(2004/C 80/24)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 1. september 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 71 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Anna Bredima-Savopoulou til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 78 stemmer for og 7 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Da det er mere end ti år siden, forordning (EØF) nr. 613/91 trådte i kraft (1. januar 1992), vil det være hensigtsmæssigt at søge at forbedre Fællesskabets regler for overflytning af skibe med henblik på at yderligere at reducere de tekniske hindringer for en sådan overflytning. Forordning (EØF) nr. 613/91 søger at formindske de omkostninger og administrative procedurer, som er forbundet med registerskifte i Fællesskabet, og således give Fællesskabets søfart bedre konkurrenceevne, samtidig med at søfartssikkerheden bevares i overensstemmelse med de internationale konventioner. Grundtanken er at få IMO-konventionens sikkerhedsstandarder anerkendt som fyldestgørende på europæisk plan. Ifølge forordningen mistede medlemsstaterne retten til af tekniske grunde, der fremgår af de tre IMO-konventioner (1974 SOLAS, LL66 og MARPOL 73/78), at afslå registrering af fragtskibe, som er registreret i andre medlemsstater, opfylder kravene i disse konventioner og er i besiddelse af gyldige attester og godkendt udrustning.

1.2. Da forordningen blev vedtaget, blev det konkluderet, at det på grund af passagerskibenes særlige anvendelse og karakter og de afvigende fortolkninger af konventionerne, ikke på dette tidspunkt var hensigtsmæssigt at lade passagerskibe indgå i forordningens anvendelsesområde. I 1996 erklærede Kommissionen i begrundelsen til forslaget til direktiv 98/18/EF om sikkerhedsregler og -standarder for passagerskibe imidlertid, at den ville fremsætte forslag til ændring af forordningen for at udvide dens anvendelsesområde til passagerskibe.

1.3. Der er tre grunde til at søge at forbedre Fællesskabets regler:

- Lovgivningens omfattende udvikling på både internationalt og fællesskabsplan, siden forordning (EØF) nr. 613/91 blev vedtaget. Relevante internationale konventioner er blevet ændret, resolutioner i tilknytning til dem er blevet vedtaget, og der er blevet vedtaget en vidtfavnende fællesskabslovgivning for søfartssikkerhed siden forordningens ikrafttrædelse.
- Uoverensstemmende fortolkninger af konventionerne, der har vist sig i forbindelse med gennemførelsen af forordning (EØF) nr. 613/91, og EF-skibsredernes opfordring til at udvide forordningens anvendelsesområde, så den kommer til at omfatte passagerskibe.
- Sandsynligheden for et voksende antal ansøgninger om overflytning af skibe i forbindelse med den forestående udvidelse af EU, som sandsynligvis vil øge de nuværende vanskeligheder.

## 2. Kommissionens forslag

2.1. For at tage højde for ovenstående parametre foreslår Kommissionen følgende:

- Udvidelse af forordningens anvendelsesområde til at omfatte passagerskibe som følge af det forbedrede internationale regelværk og øget overensstemmelse mellem fortolkningerne af konventionens regler siden 1991 samt vedtagelsen af direktiv 98/18/EF om sikkerhedsregler og -standarder for passagerskibe og direktiv 2003/25/EF om særlige stabilitetskrav til ro-ro passagerskibe. Kommissionen foreslår, at ordningen udvides til at omfatte alle passagerskibe, der er bygget efter den 1. juli 1998 (i overensstemmelse med direktiv 98/18/EF). Den vil også gælde for skibe, der er bygget før denne dato, hvis de har fået attest på, at de opfylder kravene i 1974 SOLAS for skibe, der er bygget den 1. juli 1998 eller senere.

- Bedre sammenhæng med Fællesskabets øvrige lovgivning for søfartssikkerhed, idet der etableres en forbindelse til andre fællesskabsakter vedtaget senere end 1991. Dette gælder ikke mindst direktiv 95/21/EF om havnestatskontrol, direktiv 96/98/EF om udstyr på skibe og direktiv 94/57/EF om klassifikationsselskaber.
- Udbygning af samarbejdet mellem de nationale søfartsmyndigheder. Dette omfatter udskiftning af den nuværende bestemmelse, ifølge hvilken skibe, som har været i aktiv drift under en medlemsstats flag i mindst seks måneder, overflyttes til en anden medlemsstats register på grundlag af forordningen. I stedet vil der blive et øget samarbejde mellem søfartsmyndighederne. Navnlig skal frameldingsregistrets søfartsmyndigheder oplyse tilmeldingsregistrets søfartsmyndigheder om eventuelle forbedringer, de har krævet for at registrere skibet eller forny dets attester, og om eftersyn, som skulle have fundet sted, i overensstemmelse med aftalerne om klassificeringsoverførsel, der gælder for medlemmer af Klassifikationsselskabernes Internationale Sammenslutning.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. Forslaget til en ny forordning tager udgangspunkt i den eksisterende forordning (EØF) nr. 613/91 og er generelt afbalanceret, velbegrunder og konsekvent i sin argumentation. Formålet med den nye forordning er stort set det samme som i forordning (EØF) nr. 613/91, dvs. fri bevægelighed for varer (skibe) og fjernelse af tekniske handelshindringer i det indre marked, samtidig med at søfartssikkerheden bevares i overensstemmelse med de internationale konventioner.

3.2. EØSU støtter fuldt ud, at passagerskibe indgår i forordningens anvendelsesområde på baggrund af de fælles regler, herunder navnlig direktiv 98/18/EF<sup>(1)</sup> og 2003/25<sup>(2)</sup> samt, nok så vigtigt, direktiv 1999/35/EF<sup>(3)</sup>. EØSU konstaterer, at driftsmæssige og sociale forhold ligger uden for forordningens anvendelsesområde. Forordningen dækker kun tekniske krav. Der er imidlertid stadig mulighed for at kræve overensstemmelse med yderligere nationale krav af teknisk karakter vedrørende skibenes konstruktion og udstyr, som er fastlagt i konventionerne. Dette kan hindre eller forsinke den frie overflytning af skibe inden for EU.

(1) EFT L 144 af 15.5.1998 (sikkerhedsregler og -standarder for passagerskibe).

(2) EUT L 123 af 17.5.2003 (særlige stabilitetskrav til ro-ro-passagerskibe).

(3) EFT L 138 af 1.6.1999 (ordning med obligatoriske syn med henblik på sikker drift af ro-ro-færger og højhastighedspassagerfartøjer).

3.3. EØSU glæder sig over de uddybende oplysninger vedrørende balancen mellem et velfungerende indre marked og behovet for at opretholde et højt søfartssikkerhedsniveau med henblik på at efterkomme den fastlagte EU-politik om forbedring af søfartssikkerheden og styrkelse af fællesskabsflådens konkurrenceevne.

3.4. EØSU er enig i, at et skib, som er blevet nægtet adgang til europæiske havne i overensstemmelse med direktiv 95/21/EF om havnestatskontrol som hovedregel ikke skal kunne overflyttes fra ét EU-register til et andet.

3.5. EØSU glæder sig i store træk over udvekslingen af oplysninger mellem frameldings- og tilmeldingsregistret, hvilket er inspireret af IACS-aftalen om klassificeringsoverførsel. EØSU vil i høj grad opmuntre til og støtte en styrkelse af samarbejde mellem EU's søfartsmyndigheder, også inden for rammerne af EU's udvidelse. EØSU mener, at et sådant styrket samarbejde vil bidrage til at øge forståelsen af søfartssikkerheden og opretholde et højt søfartssikkerhedsniveau på en ensartet måde i hele EU. Det ville dermed forhindre enhver risiko for forvriddning af konkurrencen på det indre marked.

3.6. Udvalget noterer sig Kommissionens nylige rapport om fremskridtene i tiltrædelseslandene mod overholdelse af EU's regelværk, og er i den forbindelse bekymret over, at en række tiltrædende flagstater endnu ikke overholder reglerne i tilstrækkelig grad til, at den foreslåede forordning kan finde betingelsesløs anvendelse pr. 1. maj 2004. Opmærksomheden må derfor navnlig rettes mod overflytningen af skibe fra tiltrædende flagstater til nuværende EU-landes registre. I den forbindelse glæder EØSU sig endvidere over forslaget om de årlige tilbagemeldinger (artikel 8) om forordningens gennemførelse og funktion.

### 4. Særlige bemærkninger

#### Artikel 3

4.1. EØSU konstaterer, at skibe, som er blevet nægtet adgang til europæiske lande, ikke bør have mulighed for overflytning til et andet register i Fællesskabet, før forbuddet er ophævet (betragtning nr. 7). For at forbedre overskueligheden bør artikel 3, stk. 2, omformuleres som følger: »Denne forordning bør ikke finde anvendelse på skibe, der er blevet nægtet adgang til medlemsstaternes havne, før forbuddet er ophævet, jf. artikel 76 i direktiv 95/21/EF«.

## Artikel 4

4.2. Kravet om flagstatens typegodkendelse af udrustningen var en af de største hindringer for den uhindrede overflytning af skibe. Derfor støttes henvisningen til direktiv 96/98/EF i stk. 1.

4.3. Med henblik på at opfylde forordningens målsætning bør medlemsstaterne ikke kun være forpligtede til ikke at afslå at registrere et skib af tekniske grunde, der bygger på konventionerne, men også af tekniske grunde, der bygger på yderligere nationale krav af teknisk karakter. Derfor foreslås det at tilføje ordene »eller på yderligere nationale krav af teknisk karakter« efter ordet »konventionerne«.

4.4. I afsnit 2 foreslås, det at »...frameldingsregistrets søfartsmyndigheder overlader tilmeldingsregistrets søfartsmyndigheder alle relevante oplysninger om skibet, navnlig om dets tilstand og udrustning. Disse oplysninger skal omfatte skibets journaler og eventuelt en liste over de forbedringer, frameldingsregistret har krævet for at registrere skibet eller forny dets attester, og om eftersyn, som skulle have fundet sted«. For at fremme gennemsigtigheden foreslås det, at disse oplysninger samtidig bør sendes til den pågældende reder. På samme måde kan der for at skabe klarhed og ensartethed være behov for at definere, hvad der forstås ved »journaler« (indhold og tidshorisont).

4.5. EØSU bemærker muligheden for, at tilmeldingsregistrets søfartsmyndigheder kan foretage en slags »inspektion« (stk. 3). EØSU kan forstå ud fra de specifikke betragtninger i forslaget, at en sådan inspektion skal være begrænset. I lyset heraf vil EØSU foreslå, at inspektionen gøres afhængig af oplysningerne i den »journal«, som overføres fra frameldingsregistret. Opmærksomheden henledes endvidere på udtrykket »overensstemmelseserklæringer, som omtales i artikel 3«. Der synes ikke at være nogen henvisninger hertil i artikel 3. Derfor foreslås det, at dette enten slettes, eller at der henvises til litra a), (ii), eller b), (ii). Teksten ville derefter lyde som følger:

»Tilmeldingsregisterets søfartsmyndigheder kan foretage inspektion af skibet, under hensyntagen til stk. 2, for at godtgøre, at dets faktiske tilstand og udrustning svarer til attesterne, og at skibet, hvor dette er relevant, overholder bestemmelserne i litra a), (ii), eller b), (ii).«

4.6. I betragtning af det angivne formål med den foreslåede forordning mener EØSU, at en sådan inspektion, hvor den anses for nødvendig, skal være forholdsmæssig og tage højde for eventuelle relevante oplysninger i skibsjournalen. Endvidere bør inspektionen foretages straks snarere end inden for en rimelig frist. Derfor bør den relevante tekst lyde som følger:

»Inspektionen skal foretages hurtigst muligt.«

## Artikel 5

4.7. Bestemmelserne i artikel 5 supplerer procedurene i artikel 4 med henblik på at opfylde forordningens formål. Udtrykket »på samme betingelser« må imidlertid præciseres, eventuelt med følgende omskrivning:

»på de samme tekniske betingelser baseret på gennemførelsen af bestemmelserne i de relevante konventioner.«

## Artikel 6

4.8. EØSU støtter den i artikel 6 foreslåede procedure, som stort set svarer til proceduren i forordning (EØF) nr. 613/91. For så vidt angår afsnit 1 vil den høje grad af harmonisering, som hidtil er opnået i de nuværende medlemsstater, imidlertid ikke retfærdiggøre afslag fra tilmeldingsstaten på udstedelse af nye attester som foreskrevet i artikel 5. Hvad angår tiltrædelseslandene og indtil samme grad af harmonisering er konstateret, bør tilmeldingsstaterne overveje en streng gennemførelse af artikel 4, stk. 3 (inspektionen skal bekræfte, at skibets tilstand og udrustning er tilfredsstillende).

4.9. Der er behov for at afklare, hvad der sker med et skib i løbet af den »måned«, som de to søfartsmyndigheder med indbyrdes afvigende fortolkninger, har til at nå til enighed. Det kan ikke være hensigten med forslaget, at skibet hindres i at sejle i den måned (eller indtil det i forordningen omhandlede udvalg (USS) er nået til en endelig beslutning). Det skib, der kommer fra en EU-flagstat og har alle attester, handler i god tro og bør kunne regne med, at sådanne attester er gyldige. Indtil myndighederne er nået til enighed, eller indtil USS-udvalget træffer anden beslutning, bør skibet kunne fortsætte med foreløbige eller kortsigtede attester, som tilmeldingsstaten udsteder.

4.10. Der kan være tilfælde, hvor tilmeldingsstaten ikke handler inden for rimelig tid eller insisterer på at fremsætte yderligere nationale krav af teknisk karakter. I sådanne tilfælde bør der være en klar bestemmelse om, at rederen bør kunne indgive en klage til Kommissionen og anmode om, at sagen henvises til det i artikel 7 omtalte udvalg med henblik på en hurtig afgørelse. Derfor bør ordene »nye attester« i anden linje i stk. 1, erstattes med ordene »attester med fuld løbetid«. Af samme årsag bør ordene »efter klager fra rederne« indsættes efter ordene »i artikel 7« i første linje i stk. 3.

## 5. Konklusioner

5.1. EØSU mener, at den foreslåede forordning er afbalanceret og velbegrunder. Den sikrer ligevægt mellem kravet om et velfungerende indre marked og behovet for at opretholde et højt søfartssikkerhedsniveau med henblik på at efterkomme den fastlagte EU-politik om forbedring af søfartssikkerheden i henseende til opfyldelse af EU-politikken om forbedring af fællesskabsflådens konkurrenceevne.

5.2. EØSU støtter fuldt ud, at passagerskibe indgår i forordningens anvendelsesområde.

5.3. EØSU er enig i, at et skib, som er blevet nægtet adgang til europæiske havne i overensstemmelse med direktiv 95/21/EF om havnestatskontrol som hovedregel ikke skal kunne

overflyttes fra ét EU-register til et andet, før forbuddet mod adgang til europæiske havne er ophævet.

5.4. Med henblik på at opfylde forordningens målsætning bør medlemsstaterne ikke kun være forpligtede til ikke at afslå at registrere et skib af tekniske grunde, der bygger på konventionerne, men også af tekniske grunde, der bygger på yderligere nationale krav af teknisk karakter.

5.5. EØSU er bekymret over, at en række tiltrædende flagstater endnu ikke overholder reglerne i tilstrækkelig grad til, at den foreslåede forordning kan finde betingelsesløs anvendelse pr. 1. maj 2004. Opmærksomheden må derfor navnlig rettes mod overflytningen af skibe fra tiltrædende flagstater til nuværende EU-landes registre. EØSU foreslår en streng inspektionsgennemførelse for at bekræfte, at skibenes tilstand og udrustning er tilfredsstillende, indtil samme grad af harmonisering er konstateret hos de tiltrædende flagstater.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indvandring, integration og beskæftigelse«**

(KOM(2003) 336 endelig)

(2004/C 80/25)

Kommissionen besluttede den 3. juni 2003 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 Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Luis Miguel Pariza Castaños som ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003 (mødet den 10. december) følgende udtalelse med 117 stemmer for og 6 hverken for eller imod.

## 1. Resumé og konklusioner

1.1. EØSU mener, at Kommissionens meddelelse er et nødvendigt dokument i den nuværende situation med manglende koordinering på indvandringsområdet mellem medlemsstaterne. En global strategi, som omfatter alle elementer forbundet med indvandring og integration, er derfor her på sin plads. Det er et yderst positivt dokument, idet det udnævner integration til at være et centralt aspekt i den europæiske indvandringspolitik, sådan som EØSU også har gjort det i flere udtalelser og på konferencen i september 2002. Integration er en nødvendig forudsætning for såvel den økonomiske effektivitet som for den sociale samhørighed.

1.2. EØSU glæder sig over, at alle delegationerne i Rådet (beskæftigelse og socialpolitik) den 20. oktober hilste Kommissionens meddelelse velkommen som et godt udgangspunkt for det fremtidige arbejde, og har bedt De Faste Repræsentanters Komité om at udarbejde en række samlede konklusioner, som udvalget kan fremlægge for Rådet på dets samling i december. EØSU vil bidrage til Rådets arbejde ved hjælp af denne udtalelse.

1.3. Integration er en proces, der går i begge retninger, baseret på gensidige rettigheder og pligter for indvandrere og værtssamfundet, herunder den gradvise ligestilling af indvandrere med den øvrige befolkning, hvad angår rettigheder og pligter samt adgang til goder, tjenesteydelser og demokratisk medindflydelse på lige vilkår. Med henblik på subsidiaritet og samarbejde er det nødvendigt, at alle offentlige myndigheder — europæiske, nationale, regionale og kommunale — udvikler integrationspolitikker.

1.4. Hvis indvandringen forvaltes hensigtsmæssigt, vil den hjælpe EU til at opfylde Lissabon-målsætningerne om økonomisk vækst, jobskabelse og forbedret konkurrenceevne. Forbindelsen mellem indvandringspolitikken og Lissabon-processen, den europæiske beskæftigelsesstrategi og handlingsplanerne for social inddragelse udgør en passende indfaldsvinkel, som EØSU tilslutter sig.

1.5. Beskæftigelse er altafgørende for indvandrernes integration. Lissabon-målsætningerne og den europæiske beskæftigelsesstrategi, der skal skabe flere og bedre job, bør omfatte indvandrerne. Arbejdsmarkedets parter og de offentlige myndigheder skal samarbejde for at forhindre, at indvandrerne diskrimineres i forbindelse med løn og arbejdsvilkår.

1.6. Arbejdsmarkedets parter og samtlige interesseorganisationer bør være indstillet på at påtage sig nye forpligtelser og samarbejde med myndighederne (EU-myndighederne samt de nationale, regionale og lokale myndigheder) for at fremme integration og ligebehandling.

1.7. På Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki blev der vedtaget en afbalanceret indfaldsvinkel som følge af det, man blev enige om i Tammerfors: der er brug for nye EU-politikker og bedre koordinering af de nationale politikker for at forbedre indvandrernes integration. Der blev dog ikke vedtaget nogen konkrete initiativer på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles.

1.8. Rådet bør fremskynde processen for at få vedtaget den lovpakke, der mangler på indvandringsområdet. Det er EØSU's ønske, at den fælles lovgivning udarbejdes under hensyntagen til Parlamentets og EØSU's udtalelser. Det er derfor nødvendigt, at medlemsstaterne er villige til at gøre deres nuværende holdninger mere fleksible, idet disse kun udgør en minimumslovgivning, som er utilstrækkelig og uhensigtsmæssig for den fælles europæiske politik på indvandringsområdet. Rådets direktiv om ret til familiesammenføring (2003/86/EF), som blev udstedt for nylig, er utilstrækkeligt set ud fra et integrationsmæssigt synspunkt. Rådet har ikke taget hensyn til EØSU's udtalelse (1).

(1) Jf. EØSU's udtalelse om dette emne i EFT C 241 af 7.10.2002.



1.9. Medlemsstaterne bør fremskynde den fuldstændige gennemførelse af de to direktiver om ligebehandling (direktiv 2000/43/EF og 2000/78/EF) i de nationale lovgivninger. Rådet og Kommissionen bør opfordre medlemsstaterne indtrængende til at ændre de nationale lovgivninger og anlægge sag ved EF-Domstolen i tilfælde af manglende overholdelse.

1.10. EØSU foreslår, at Kommissionen forvalter et europæisk integrationsprogram med tilstrækkelige midler til koordinering af de nationale politikker og understreger vigtigheden af, at Rådet tildeler Kommissionen tilstrækkelige politiske, lovgivningsmæssige og budgetmæssige beføjelser til fremme af indvandrernes integration. EØSU understreger ligeledes vigtigheden af, at der etableres positive og effektive programmer for modtagelse af indvandrere i samarbejde med det organiserede civilsamfund.

1.11. Det er positivt, at der på Det Europæiske Råd i Thessaloniki, på foranledning af Kommissionen, blev truffet afgørelse om at forbedre koordineringen af de nationale politikker på indvandringsområdet. EØSU mener dog, at disse kompromiser bør være det første skridt mod iværksættelsen af en effektiv åben metode til koordinering, hvilket Kommissionen allerede har fremsat et forslag om, som udvalget støttede (1).

1.12. EØSU finder det hensigtsmæssigt at påbegynde koordineringen inden for fire områder, nemlig:

- indvandreres integration på arbejdsmarkedet (inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi), herunder uddannelse
- støtteprogrammer for nye indvandrere
- sprogundervisning
- indvandreres deltagelse i det civile, kulturelle og politiske liv.

1.13. Kommissionen vil udarbejde en årlig rapport om indvandring og integration, der tager de nationale rapporter i betragtning. EØSU erklærer sig villig til at give udtalelser om disse rapporter med henblik på at bidrage til en forbedring af den europæiske koordinering og en udbygning af brugen af bedste praksis. EØSU vil fortsætte samarbejdet med det organiserede civilsamfund i udarbejdelsen af udtalelserne.

## 2. Indledning

2.1. I september 2002 afholdt EØSU sammen med RIA-Rådet en konference, hvori arbejdsmarkedets parter og de vigtigste ngo'er fra de 15 nuværende og de 10 kommende

medlemsstater deltog, som havde til formål at placere integration øverst på dagsordenen for EU's indvandringspolitik. Arbejdet på konferencen tog udgangspunkt i udtalelsen (2) om »Immigration, integration og det organiserede civilsamfunds rolle«.

2.2. En af konklusionerne på konferencen var et forslag om et europæisk program til integration af indvandrere og flygtninge. (Konklusionerne på konferencen er findes i bilag I til denne udtalelse). Kommissær António Vitorino sagde i sin afsluttende tale, at han støttede EØSU's forslag om at gøre integration til en af EU's vigtigste målsætninger for de kommende år inden for rammerne for den fælles indvandrings- og asylpolitik. Han oplyste endvidere, at det var hensigten at udarbejde et handlingsprogram til fremme af integrationen i perioden 2003-2005.

2.3. Kommissionens meddelelse om »Indvandring, integration og beskæftigelse« indeholder adskillige forslag og flere kommentarer fra EØSU's udtalelser og ovennævnte konference. Det understreger endnu en gang det virkelig gode samarbejde mellem Kommissionen og EØSU på dette område.

2.4. EØSU er tilfreds med Kommissionens meddelelse, som udgør et godt grundlag for fremme af de nationale integrationspolitikker i EU. Kommissionens meddelelse er et yderst vigtigt dokument, der bidrager til, at den europæiske indvandringspolitik gribes mere hensigtsmæssigt an i fremtiden, og den fortjener at få en meget positiv vurdering fra EØSU's side.

2.5. Ved at forbinde indvandringspolitikken med Lissabonstrategien og den europæiske beskæftigelses- og samhørigheds politik, vil Rådet kunne få en mere aktiv indfaldsvinkel til lovgivningsprocessen og en mere positiv holdning i forbindelse med den fremtidige forvaltning af migrationsstrømme, der vil tage til i de kommende år.

## 3. Indvandring, beskæftigelse og social samhørighed på baggrund af den demografiske udvikling og Lissabonmålsætningerne

3.1. Migrationer har kendetegnet menneskeheden gennem historien. Det er umuligt at forstå menneskets og civilisationens udvikling uden at studere migrationerne. I dag er migrationen, som omfatter utallige personer, en stor styrke for den økonomiske, sociale og kulturelle udvikling i såvel hjemlandene som i værtslandene.

(1) Jf. EØSU's udtalelse om en åben metode til koordinering i EFT C 221 af 17.9.2002.

(2) EFT C 125 af 27.5.2002.

3.2. Det er vigtigt at huske på, at indvandringen ikke kun finder sted som følge af Europas økonomiske og arbejdsmarkeds-mæssige behov men også på grund af den demografiske situation, økonomisk og social ulighed og politisk ustabilitet i de tredjelande, som indvandrerne og flygtningene kommer fra. Det er derfor nødvendigt at forbedre samarbejdet med tredjelandene om en fælles forvaltning af migrationsstrømme- ne som led i EU's udenrigspolitik (1).

3.3. Den europæiske befolkning bliver ældre og ældre (2), og der forventes ikke at ske en ændring i denne tendens i en nær fremtid. Aktuelle tal viser, at i EU vil den del af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder, blive betydeligt mindre. Selvom den nuværende beskæftigelsesgrad endnu ser ud til at kunne stige i nogle lande, er det et uomtvisteligt faktum, at den del af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder i alle de nuværende og kommende medlemslande, vil svinde ind i løbet af de kommende år (3). Eurostats beregninger er baseret på, at indvandringen vil være ganske lille (omkring 630 000 personer om året i EU).

3.4. Det forhold, at der bliver færre i den arbejdsdygtige alder, vil uden tvivl mindske beskæftigelsesfrekvensen og begrænse den økonomiske vækst, medmindre produktionsra- ten begynder at stige og bliver meget højere end den nuværende (som kun ligger på 1,2 %) (4). Man bør derfor være opmærksom på, at EU's demografiske situation fører nye og vigtige udfordringer til Lissabon-målsætningerne. Der kan opstå en situa- tion, hvor den økonomiske vækst og konkurrenceevnen i EU påvirkes negativt som følge af den demografiske situation (5). Ved sammenligning af de europæiske tal med USA's tal for personer i den arbejdsdygtige alder, der stiger som følge af større indvandring (6), kan det konstateres, at Europa også her er ugunstigt stillet (7). EØSU ønsker, at Kommissionen udarbejder nye rapporter om den forventede indvandring og de heraf afledte makroøkonomiske virkninger.

(1) Jf. EØSU's udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et program for finansiel og teknisk bistand til tredjelande på migrations- og asylområdet«, som blev vedtaget, EFT C 32 af 5.2.2004.

(2) Jf. informationsrapporten om »Den demografiske situation og de demografiske perspektiver i EU« (930/1999 fin).

(3) Ifølge Eurostat vil befolkningen i den arbejdsdygtige alder i EU-25 falde fra 303 millioner til 297 millioner i 2020 og til bare 280 millioner i 2030.

(4) Oplysningerne stammer fra Kommissionens meddelelse, pkt. 2.3.

(5) Europa-Kommissionens Annual Economic Review 2002.

(6) I perioden 1990-2000 voksede den amerikanske befolkning med 33 millioner. Fra 1995 til 2000 tegnede indvandring sig for 40 % af befolkningstilvæksten.

(7) Kommissionens rapport om offentliggjorte tal fra FN, Ameco og Eurostat.

3.5. Befolkningens aldring vil også have negativ indflydelse på de sociale sikringssystemers bæredygtighed (8). EØSU er enig med Kommissionen i, at hvis indvandringen forvaltes hensigtsmæssigt, kan den afværge nedgangen i arbejdsstyrken og medvirke til at styrke pensionssystemernes bæredygtighed. Alt dette bør dog finde sted inden for rammerne af en hensigtsmæssig beskæftigelsespolitik og i henhold til Lissabon-strategiens reformer og målsætninger.

3.6. I nogle lande og erhvervssektorer såvel som i nogle fagkategorier (både faglærte og ufaglærte) er manglen på arbejdskraft helt tydelig (selvom der kan være stor arbejdslø- hed inden for andre fagområder). I dag gøres der derfor allerede brug af arbejdsmigrationen som hjælp til nedbringelse af arbejdsløsheden.

3.7. Hvis denne tendens forstærkes i de kommende år, vil landene og virksomhederne være nødt til at tage udfordringen op og forsøge at tiltrække og ansætte nye indvandrere med de nødvendige faglige kvalifikationer for at bringe arbejdsmarke- derne i ligevægt. På denne måde vil Europa kunne udnytte alle arbejdsmarkedets muligheder for at forbedre den økonomiske vækst i henhold til Lissabon-målsætningerne.

3.8. På Det Europæiske Råds møde i Lissabon samt på andre forårsmøder har man vedtaget aftaler om at skabe nye job ved at øge beskæftigelsesfrekvensen for mænd, kvinder og ældre (9) og indføre de nødvendige reformer af arbejdsmarkedet og velfærdssystemerne for at nå disse målsætninger. EØSU mener, at Lissabon-strategien skal styrkes (10). I nogen medlemslande vil kvinderne for eksempel kunne bidrage mere til den økonomiske vækst ved at øge deres beskæftigelsesfre- kvens. Også offentlige og private investeringer i livslang læring (11) vil kunne hjælpe arbejdstagerne til at leve op til kravene om nye faglige kvalifikationer. Regeringerne bør ikke bruge åbningen af arbejdsmarkedet for nye indvandrere til at undgå at indføre de reformer, som Lissabon-strategien fører med sig.

(8) Jf. EØSU's udtalelser om Kommissionens meddelelse »Anvendelse af en integreret tilgang til at understøtte nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner« i EFT C 48 af 21.2.2002 og om emnet »Mulige alternativer i forbindelse med pensionsreformen« i EFT C 221 af 17.9.2002.

(9) Jf. EØSU's udtalelse om » Ældre arbejdstagere« i EFT C 14 af 16.1.2001.

(10) Jf. EØSU's sonderende udtalelse om Lissabon-strategien og EØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse »Styrkelse af Lissabon-strategiens sociale dimension« (KOM(2003) 261 en- delig).

(11) Jf. EØSU's udtalelse om livslang læring i EFT C 311 af 7.11.2001.

3.9. EØSU har i flere udtalelser anført, at det er nødvendigt at udvikle den fælles lovgivning om lovlig indvandring, og opfordrer derfor til, at vi endnu en gang anmoder Det Europæiske Råd om at engagere sig i lovgivningsprocessen, især med henblik på direktivet om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed, med udgangspunkt i Kommissionens forslag og under hensyntagen til EØSU's udtalelser <sup>(1)</sup>.

3.10. Udvidelsen af EU med ti nye medlemsstater vil ikke ændre Europas demografiske pyramide væsentligt i de kommende år.

3.11. Udvalget mener i lighed med Kommissionen, at hvis man i betragtning af den forventede udvikling i beskæftigelsen og på arbejdsmarkedene ikke antager en mere åben holdning over for lovlig indvandring, vil den ulovlige indvandring i EU langt overstige de nuværende tal og medføre de økonomiske, arbejdsmæssige og sociale problemer, som er forbundet hermed.

3.12. Hvis arbejdsmigrationen forvaltes hensigtsmæssigt, vil udbuddet på arbejdsmarkedene gøres mere fleksibelt i betragtning af den tilførsel af erhvervmæssige kvalifikationer og personlige evner, der vil finde sted. Myndighederne bør konsultere arbejdsmarkedets parter for at sikre, at arbejdsmigrationen forvaltes i overensstemmelse med medlemsstaternes praksis på arbejdsmarkedene og inden for rammerne for koordinering af beskæftigelses- og indvandringspolitikkerne i EU.

3.13. Indvandring er blot en af løsningerne på befolkningsaldringen på arbejdsmarkedet, og det er derfor nødvendigt at iværksætte andre tiltag for at øge fødselsprocenten, såsom familiedydelser, foranstaltninger, som gør det nemmere at forene arbejds- og familieliv, børnepasningsordninger etc. Disse tiltag vil dog først udfase effekten af den demografiske udvikling på længere sigt. En mærkbar forøgelse af indvandringen i de kommende årtier er derfor nødvendig for at tilfredsstille nuværende og fremtidige behov på de europæiske arbejdsmarkeder.

3.14. Nogle ansvarlige politikere mener, at arbejdsmigrationen kun vil være midlertidig. En del af indvandringen vil uden tvivl også være midlertidig eller sæsonpræget, men erfaringen fra tidligere migrationer og den demografiske udvikling viser, at en stor del af indvandrerne bliver boende i EU i lange perioder eller slår sig ned permanent. Integration må derfor nødvendigvis forblive et centralt emne i den europæiske indvandringspolitik. Integrationens succes afhænger såvel af den økonomiske effektivitet som af den sociale samhørighed i Europa.

#### 4. Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki og Bruxelles

4.1. Meddelelsen blev forelagt Det Europæiske Råd i Thessaloniki, som blev afholdt den 19.-20. juni 2003. I konklusionerne vedtager man »udviklingen af en integrationspolitik for tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt på EU's område«. Det er første gang siden Det Europæiske Råd i Tammerfors, at der i afsnittet om indvandring i konklusionerne fra et europæisk råd lægges lige så meget vægt på integrationspolitikken som på andre aspekter af indvandringspolitikken (såsom grænsekontrol og udenrigspolitik). Selvom det er sandt, at emnet integration allerede udgjorde en af søjlerne i indvandringspolitikken på Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999, havde det ikke udviklet sig, idet Rådet fandt det vigtigere at beskæftige sig med andre aspekter, såsom grænsekontrol og kampen mod ulovlig indvandring.

4.2. EØSU er derfor meget tilfreds med den betydning, som både Kommissionen og Rådet tillægger social integration i den fælles indvandringspolitik. Det påpeger dog, at konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Thessaloniki ligger milevidt fra essensen af Kommissionens forslag.

4.3. Rådet behandler nogle vigtige aspekter, såsom udarbejdelsen af forskellige faktorer for integrationspolitikken, forpligtelsen til at opstille fælles grundprincipper og behovet for at fremme koordinering og udveksling af oplysninger. Kommissionen opfordres til at forelægge en årlig rapport om indvandring og integration, og man er positivt indstillet over for, at interesseorganisationerne deltager i udviklingen af integrationsforanstaltningerne.

4.4. Andre aspekter af stor kvalitativ betydning, såsom Kommissionens forslag om medborgerskab, behandles til gengæld ikke. Der vedtages heller ikke fælles politikker for det europæiske plan i Rådet, idet man mener, at integrationsforanstaltningerne falder ind under medlemsstaternes kompetence. Selvom Rådet ikke har vedtaget Kommissionens forslag om en åben metode til koordinering af indvandringspolitikken, som EØSU i sin tid støttede <sup>(2)</sup>, anfører det dog, at medlemsstaternes politikker »bør udarbejdes inden for en sammenhængende europæisk ramme«. EØSU ønsker, at Rådet på baggrund heraf i fremtiden vedtager en egentlig åben metode til koordinering af indvandrings- og integrationspolitikken.

4.5. Rådet bør tildele Kommissionen tilstrækkelige politiske, lovgivningsmæssige og budgetmæssige beføjelser til fremme af integrationen. I tidligere udtalelser og på Konferencen i september 2002 understregede EØSU nødvendigheden af at vedtage et europæisk program til fremme af indvandreres og flygtninges sociale integration.

(1) Se især EØSU's udtalelse i EFT C 80 af 3.4.2002.

(2) Jf. EØSU's udtalelse i EFT C 221 af 17.9.2002.

4.6. Rådet påpeger, at integrationspolitikkerne kun kan lykkes, hvis alle parterne deltager aktivt. I overensstemmelse med EØSU's forslag opfordrer Rådet i øvrigt alle EU's kompetente organer, de nationale og lokale myndigheder, fagforeningerne og arbejdsgiversammenslutningerne samt kultur-, interesse- og sportsorganisationerne til at deltage i den fælles indsats både på nationalt plan og EU-plan. Hvis Det Europæiske Råd påtog sig flere politiske, lovgivningsmæssige og budgetmæssige forpligtelser, ville de øvrige parter samarbejde uden tvivl blive mere effektivt.

4.7. Det Europæiske Råd har på mødet i Bruxelles påtaget sig nye forpligtelser i forbindelse med grænsekontrol og bremsning af den ulovlige indvandring, herunder også tilbage-sendelse. Det har til gengæld ikke vedtaget nogen initiativer til forbedring af indvandrernes integration.

## 5. Bemærkninger

### 5.1. Begrebet integration

5.1.1. I Kommissionens meddelelse forstås integration som en proces, der går i begge retninger, baseret på gensidige rettigheder og tilsvarende pligter for tredjelandsstatsborgere, og som giver indvandrerne mulighed for fuld deltagelse i samfundslivet. Denne indfaldsvinkel deles af EØSU<sup>(1)</sup>, som har påpeget, at det anskuer »integrationen som den gradvise ligestilling af indvandrere med den øvrige befolkning, hvad angår rettigheder og pligter samt adgang til goder, tjenesteydelser og demokratisk medindflydelse på lige vilkår«.

5.1.2. I artikel 2 i udkastet til forfatningstraktaten for Europa, hvor »Unionens værdier« defineres, står der: »...respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne«. Det er på baggrund af disse værdier, som fremsættes i charteret om grundlæggende rettigheder, at integrationspolitikkerne bør udformes.

5.1.3. Denne tilgang til integrationen skal medvirke til at bekæmpe andre tilgange, som fokuserer på de kulturelle aspekter, og som ofte anvendes med henblik på forskelsbehandling. Man bør forkaste den meget udbredte holdning til integration, ifølge hvilken integration blot er en tilpasningspro-

ces til værtssamfundets kultur. EØSU anser den kulturelle mangfoldighed som kendetegnende for et pluralistisk og demokratisk Europa. Indvandringen fra tredjelande tilfører nye elementer til vores mangfoldighed og beriger vores samfund socialt og kulturelt. Kultur skal ikke opfattes som noget uforanderligt, men som en proces i konstant udvikling, som beriges, når nye elementer tilføres.

5.1.4. Kommissionen anvender en holistisk strategi, som ikke blot tager de økonomiske og sociale aspekter af indvandringen i betragtning men også den kulturelle og religiøse mangfoldighed, medborgerskab, deltagelse og politiske rettigheder. EØSU bakker op om denne tilgang, som gør integrationspolitikkerne til overordnede strategier.

### 5.2. Integration bygger på ligebehandling, lige rettigheder og pligter

5.2.1. Enhver person, som bosætter sig permanent eller over en længere periode i en medlemsstat, bør have samme rettigheder som alle andre EU-borgere. EØSU vedtog udtalelsen »Adgang til unionsborgerskab i EU«<sup>(2)</sup> med henblik på at foreslå konventet, at »give unionsborgerskabsbegrebet en ny dimension: et unionsborgerskab, der ikke blot er baseret på statsborgerskab, men også på fast ophold i EU«<sup>(3)</sup>, og at man derfor »tildeler fastboende tredjelandsborgere unionsborgerskab. Dette vil gøre det nemmere for dem at udøve deres politiske rettigheder og dermed forbedre integrationen, idet unionsborgerskab og de deraf følgende rettigheder og pligter er en meget vigtig faktor for integration af disse personer i værtssamfundene«<sup>(4)</sup>.

5.2.2. Ifølge Kommissionens meddelelse har den lovgivning, som giver mulighed for at opnå statsborgerskab i den medlemsstat, hvori indvandrerne har bopæl, en positiv effekt på integrationen, og Kommissionen foreslår derfor, at statsborgerskabet tildeles hurtigt og på en sikker og ikke-diskriminerende måde. EØSU har i adskillige udtalelser givet udtryk for en positiv holdning hertil og anført, at med hensyn til subsidiaritetsprincippet bør lovgivningen om tildeling af statsborgerskab i Europa harmoniseres for at udrydde forskelsbehandling og lette tildelingen af statsborgerskab på lige vilkår i alle medlemsstater.

(1) Jf. pkt. 1.4 i EØSU's initiativudtalelse om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle« i EFT C 125 af 27.5.2002.

(2) Jf. EØSU's udtalelse i EUT C 208 af 3.9.2003.

(3) Jf. udtalelsens pkt. 6.4.

(4) Jf. udtalelsens pkt. 1.7.

5.2.3. Kommissionen ønsker, at de indvandrere, som opholder sig i en vis periode i en medlemsstat, kan opnå medborgerskab med henblik på at forbedre deres integration i værtssamfundet. EØSU mener, at Kommissionens forslag om medborgerskab har samme mål som vores eget forslag om unionsborgerskab, som tilstræber, at tredjelandsstatsborgere, der er fastboende eller har langvarigt ophold i EU, har de samme rettigheder og forpligtelser som statsborgerne i medlemsstaterne, dvs. EU-borgere.

5.2.4. Med et pluralistisk, åbent og aktivt unionsborgerskab, som EØSU har fremsat forslag om<sup>(1)</sup> (herunder retten til politisk deltagelse samt aktiv og passiv stemmeret ved lokalvalg og til Europa-Parlamentet), vil indvandrernes integrationsprocesser kunne fremmes betydeligt. Kommissionens meddelelse bekræfter, at det fra et integrationsmæssigt synspunkt er naturligt, at stemmeret til lokalvalg kædes sammen med permanent ophold og ikke nationalitet<sup>(2)</sup>. EØSU har allerede fremlagt forslag om, at tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlændinge gives stemmeret ved lokalvalg og valg til Europa-Parlamentet<sup>(3)</sup> og bakker dermed stærkt op om Kommissionens forslag.

5.2.5. Kommissionen erklærer også, at det er nødvendigt at traktaten giver retsgrundlag herfor. EØSU anmoder regeringskonferencen, der baserer udarbejdelsen af forfatningstraktaten på baggrund af konventets forslag, om at den nye traktat tildeler fastboende tredjelandsstatsborgere unionsborgerskab, sådan som det blev foreslået i initiativudtalelsen »Adgang til unionsborgerskab i EU«.

5.2.6. Som følge heraf foreslår EØSU, at Rådet ændrer den vedtagne aftale<sup>(4)</sup>, der omhandler tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding, og tilføjer Kommissionens, Europa-Parlamentets og EØSU's forslag<sup>(5)</sup> til direktivet med henblik på, at give de personer, der har status som fastboende udlænding, valgbarhed og stemmeret ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet. Hvis denne tilføjelse ikke medtages i direktivet, mener EØSU, at Kommissionen og Parlamentet bør henstille til, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktivet indfører disse personers stemmeret ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i den nationale lovgivning.

(1) Jf. udtalelsens pkt. 4.

(2) Jf. meddelelsens pkt. 3.3.6.

(3) Jf. pkt. 5.7 i udtalelsen om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle« samt udtalelsen om »Adgang til unionsborgerskab i EU«.

(4) Politisk enighed i RIA-Rådet af 5.6.2003.

(5) Jf. EØSU's udtalelse om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding i EFT C 36 af 8.2.2002.

### 5.3. Bekæmpelse af forskelsbehandling

5.3.1. Indvandrernes sociale integration, når den betragtes som en ligestillingsproces af rettigheder og pligter, hænger nøje sammen med bekæmpelse af forskelsbehandling, idet forskelsbehandling består i at fratage og krænke de berørte personers rettigheder.

5.3.2. Meddelelsen understreger vigtigheden af at øge kendskabet til forskelsbehandling i værtssamfundet for at opnå, at arbejdsmarkedets parter udvikler en ikke-diskriminerende praksis på arbejdspladserne, at de lokale og regionale myndigheder påtager sig de fornødne forpligtelser, at erfaringer og god praksis udveksles etc. Med henblik på at effektivisere bekæmpelsen af forskelsbehandlingen kræver EØSU bedre politikker i medlemsstaterne, alle offentlige institutioner og interesseorganisationer. Forskelsbehandling i beskæftigelses-sammenhænge modarbejder integrationen, hvorfor EØSU håber, at virksomhederne, i henhold til den europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar, vil anvende en god praksis, som udelukker diskriminerende holdninger over for indvandrere, flygtninge samt kulturelle og etniske minoriteter.

5.3.3. Meddelelsen pålægger landene at garantere, at de vil gennemføre de to direktiver mod forskelsbehandling<sup>(6)</sup>. EØSU henleder opmærksomheden på, at selvom fristen for gennemførelse af direktiverne er overskredet, lever flere medlemsstater stadig ikke op til deres forpligtelser. Rådet og Kommissionen bør gøre de pågældende lande opmærksomme op, at det er absolut nødvendigt at fremskynde gennemførelsesprocedurerne. EØSU anmoder medlemsstaterne om, at de udrydder den forskelsbehandling, som stadig findes i nogle lovgivninger med hensyn til tredjelandsstatsborgeres deltagelse i valg til fagforeninger og samarbejdsudvalg.

### 5.4. Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad<sup>(7)</sup>

5.4.1. Observationscenteret offentliggjorde i november 2002 en udmærket rapport<sup>(8)</sup> om indvandrernes situation i EU, som viser, hvor alvorlig den diskrimination er, som mange indvandrere udsættes for på arbejdspladsen og i andre arbejdsforhold. En stor del af diskriminationen foregår over lang tid og berører også anden- og tredjegerationsindvandre-re, der typisk er EU-borgere.

(6) Direktiv 2000/43/EF og direktiv 2000/78/EF.

(7) Jf. EØSU's udtalelse om Kommissionens forslag til reform af forordningen, der skal vedtages på plenarforsamlingen den 10.-11. december 2003.

(8) »Mangfoldighed og lighed i Europa« — Årsberetning 2001.

5.4.2. I løbet af 2003 arbejdes der videre med rapporten, der vil analysere situationen for indvandrere og etniske mindretal, hvad angår beskæftigelse, boligforhold, uddannelse og racistisk vold.

5.4.3. I fremtiden er det nødvendigt at forbedre det nuværende samarbejde mellem Observationscentret i Wien og EØSU gennem afholdelse af møder, høringer og konferencer samt udvikling af fælles projekter, der angår vores respektive ansvarsområder.

### 5.5. Integration på arbejdsmarkedet

5.5.1. Adgang til arbejdsmarkedet på lige vilkår er af afgørende betydning for indvandreres og flygtninges sociale integration — ikke blot med tanke på økonomisk uafhængighed, men også på den menneskelige værdighed og deltagelse i det sociale liv. Det er derfor nødvendigt at udrydde de institutionelle og strukturelle hindringer, der umuliggør den frie adgang til arbejdsmarkedet.

5.5.2. I EU er den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens blandt indvandrere lavere end blandt EU-borgerne <sup>(1)</sup>. Arbejdsløsheden påvirker fortsat anden- og tredjegerationsindvandrere negativt. Ud over resten af befolkningens almindelige problemer, har indvandrere desuden andre specifikke problemer, såsom manglende anerkendelse af akademiske uddannelser og erhvervsuddannelser og lang ventetid på arbejdstilladelser.

5.5.3. Målsætningen for bekæmpelse af forskelsbehandling og Lissabon-strategien supplerer hinanden, idet der i begge tilfælde tilstræbes et maksimalt udbytte af det, indvandrere kan bidrage med, og udnyttelse af den viden og de kvalifikationer, som de allerede har tilegnet sig på et tidligere tidspunkt. Cedefop kan deltage i bekæmpelsen af forskelsbehandling i forbindelse med anerkendelsen af indvandreres erhvervs-mæssige kvalifikationer.

5.5.4. Rigtige kvalifikationer er en forudsætning for integrationen på arbejdsmarkedet. Det er derfor nødvendigt, at myndighederne i værtssamfundet tilbyder indvandrere relevant uddannelse for at lette adgangen til arbejdsmarkedet og nedbringe arbejdsløsheden. Den offentlige arbejdsformidling skal rådgive disse personer og informere dem om eksisterende jobmuligheder og påkrævet uddannelse.

### 5.6. Dublin-instituttet

5.6.1. Rapporten om arbejdsmarkedsforhold i Europa i år 2002 <sup>(2)</sup> indeholder et vigtigt kapitel om indvandring, som udgør et nødvendigt bidrag til forståelsen af indvandrernes specifikke problemer i arbejdsmæssige sammenhænge. I rapporten påvises det, at indvandrere i højere grad behandles dårligt, får lavere løn, løber større helbreds- og sikkerhedsmæssige risici på arbejdspladsen og er dårligere beskyttet af de kollektive aftaler.

5.6.2. EØSU ønsker, at arbejdsmarkedets parter sætter ligebehandlingen af indvandrere i Europa og forbedring af deres arbejdsforhold på dagsordenen for den sociale dialog, som de er i gang med at sammensætte på forskellige niveauer (europæisk, sektoralt og nationalt).

5.6.3. EØSU og Dublin-instituttet bør intensivere samarbejdet inden for deres respektive kompetencer i de sager, der vedrører arbejdsmigration.

### 5.7. Den europæiske beskæftigelsesstrategi (EBS)

5.7.1. EØSU er tilfreds med, at Kommissionen i sin meddelelse <sup>(3)</sup> om den europæiske beskæftigelsesstrategi giver udtryk for, at der i denne strategi fremover skal tages langt mere hensyn til indvandringen. I retningslinjerne for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik <sup>(4)</sup> tages der endvidere højde for de demografiske ændringer, indvandringen samt forskelsbehandlingen af minoriteter.

5.7.2. I tidligere udtalelser er EØSU flere gange kommet med forslag, som Kommissionen har vurderet bør indgå i den fremtidige europæiske beskæftigelsesstrategi, såsom:

- Adgang for indvandrere til undervisning og faglig uddannelse.
- Mindskning af beskæftigelseskløften mellem EU-statsborgere og andre statsborgere inden år 2010.
- Nedbringelse af arbejdsløsheden blandt indvandrere.
- Bekæmpelse af den uformelle økonomi og sort arbejde.
- Vurdering af arbejdsmarkedets behov i EU og indvandringens betydning for manglen på arbejdskraft.

<sup>(1)</sup> Ifølge meddelelsen fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — midtvejsevaluering af den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden (KOM(2003) 312 endelig), 16 % blandt indvandre-re og 7 % blandt EU-borgere.

<sup>(2)</sup> Industrial Relations Developments in Europe 2002. Europa-Kommissionen og Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene.

<sup>(3)</sup> KOM(2003) 6 »Den fremtidige europæiske beskæftigelsesstrategi«.

<sup>(4)</sup> Rådets afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæfti-gelsespolitik, EUT L 197 af 5.8.2003.

- Udvikling af Eures-netværket for at fremme indvandreres indrejse i EU med henblik på beskæftigelse og styrkelse af jobmobiliteten mellem medlemsstaterne.
- Udveksling af erfaring og god praksis i forbindelse med tilskyndelsesforanstaltninger på beskæftigelsesområdet.
- Udryddelse af forskelsbehandling i jobsammenhænge.

5.7.3. I den tredje prioriterede foranstaltning i retningslinjerne <sup>(1)</sup> for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik, der omhandler virksomheders evne til at tilpasse sig ændrede vilkår på arbejdsmarkedet, bemærker Rådet, at det er nødvendigt at »tage hensyn til indvandringens arbejdsmarkedsmæssige perspektiver«. I den femte prioriterede foranstaltning, der omhandler et større arbejdskraftudbud, påpeger Rådet, at medlemsstaterne fuldt ud bør »udnytte det ekstra arbejdskraftudbud, der opstår som følge af indvandring«. I den syvende prioriterede foranstaltning pålægges medlemsstaterne »at fremme indvandreres og etniske minoriteters integration på arbejdsmarkedet og forebygge alle former for forskelsbehandling af dem«, og de forpligtes til senest i 2010 at opnå »en mærkbar reduktion i hver medlemsstat af forskellen mellem EU-borgere og borgere fra tredjelande med hensyn til arbejdsløshed i henhold til alle nationale mål«. I den niende prioriterede foranstaltning anmodes medlemsstaterne om at omdanne sort arbejde til almindeligt arbejde.

5.7.4. EØSU gør i sin udtalelse <sup>(2)</sup> opmærksom på »at man savner en konkret og særskilt prioritering af indvandring, samt reference til særlige indvandringsaspekter i de øvrige prioriteringer«.

5.7.5. Idet beskæftigelse er en vigtig forudsætning for effektiv integration, har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg foreslået <sup>(3)</sup> et nyt kompromis mellem arbejdsmarkedets parter i Europa med henblik på at styrke indvandrernes adgang til arbejdsmarkedet på lige fod med andre og eliminere forskelsbehandling på arbejdspladsen. EØSU er enig med Kommissionen <sup>(4)</sup> i, at arbejdsmarkedets parter spiller en vigtig rolle i den forbindelse.

## 5.8. Social inddragelse

5.8.1. Det Europæiske Råd i København støttede de målsætninger, der blev vedtaget i Nice, om at bekæmpe fattigdom og social udstødelse. EØSU støtter, at der til de nævnte målsætninger tilføjes bekæmpelse af risikoen for fattigdom, som indvandrere udsættes for.

5.8.2. EØSU støtter, at medlemsstaterne i de nationale handlingsplaner for social integration også skal informere om integrationsforanstaltningerne for indvandrere.

5.8.3. Det er vigtigt, at medlemsstaterne undersøger og analyserer indvandrernes og de etniske mindretals indkomst- og boligforhold samt levevilkår, for at myndighederne bedre kan vurdere risikoen for social udstødelse for disse samfundsgrupper.

## 5.9. Økonomisk og social samhørighed

5.9.1. I de kommende måneder vil den fremtidige økonomiske og sociale samhørighed blive diskuteret på baggrund af Kommissionens tredje situationsrapport. De erfaringer, som Socialfonden og andre initiativer såsom Equal har gjort, er et godt udgangspunkt for de nye politikker.

5.9.2. Eftersom indvandringen i Europa øges i de kommende år, skal der tages hensyn til de heraf afledte behov for social inddragelse, bekæmpelse af forskelsbehandling, faglig uddannelse, revitalisering af forsømte byområder etc. med henblik på at sætte fokus på disse vigtige spørgsmål i de fremtidige samhørighedspolitikker.

## 5.10. Modtagelsen

5.10.1. Indvandrernes sociale integration begynder med den modtagelse, de får af værtslandet. De lokale og regionale myndigheders politikker er meget vigtige, men i tilfælde af, at indvandringen øges fremover, bør disse politikker følge de nationale myndigheders programmer. Det organiserede civilsamfund og indvandrerorganisationerne bør deltage i alle programmer for modtagelse.

5.10.2. For at programmerne for modtagelse kan fungere efter hensigten, kræves der konkrete og klart definerede instrumenter og ressourcer, såsom kontorer, der kan tage sig af nyankomne indvandrere og flygtninge, informationssystemer, relevante programmer og uddannet personale til individuel hjælp og støtte samt tilstrækkelig sprogundervisning og indføring i samfund og arbejdsmarked til at dække alle nye indvandreres behov etc. Det er meget vigtigt, at NGO'erne samarbejder med de offentlige myndigheder i forvaltningen af disse programmer.

5.10.3. Meddelelsens behandling af modtagelsen er ikke fyldestgørende, og dens strategi skaber i øvrigt forvirring, idet integrationsforanstaltningerne i henhold hertil skal gennemføres over for tredjelandsstatsborgere »så hurtigt som muligt efter deres ankomst og i alle tilfælde så snart, deres ophold til en vis grad bliver permanent eller stabilt« <sup>(5)</sup>. Hvis denne strategi fortolkes restriktivt, kan den indikere, at integrationsforanstaltningerne kun er møntet på dem, der er lovligt bosiddende, og hvis ophold til en vis grad er stabilt, eller endda kun på dem, hvis ophold er permanent. Det er efter EØSU's opfattelse vigtigt at disponere over politikker for modtagelse af alle nyankomne som den første del af et lands integrationspolitikker.

<sup>(1)</sup> Rådets afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik, EUT L 197 af 5.8.2003.

<sup>(2)</sup> Jf. udtalelsen om »Kommissionens forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik« i EUT C 208 af 3.9.2003.

<sup>(3)</sup> EØSU's konference »Immigration: det organiserede civilsamfunds rolle«, 9. og 10. september 2002.

<sup>(4)</sup> KOM(2003) 336 endelig, pkt. 3.3.1.

<sup>(5)</sup> Jf. meddelelsens pkt. 3.1.

### 5.11. Sprogundervisning

5.11.1. Kommissionens meddelelse påpeger, at sprogkendskab er en yderst vigtig forudsætning for integrationen. Det er både vigtigt for indslusningen på arbejdsmarkedet og for indvandrerens forhold til værtssamfundet i alle sociale sammenhænge — sameksistensen forløber tydeligvis bedre uden sprogbarrierer.

5.11.2. Undervisningen bør gribes an på en handlekraftig og ikke-sanktionerende måde. Nogle mener, at det vigtigste er at få vedtaget en lovmæssig bestemmelse, der pålægger indvandrerne at deltage i sprogundervisningen, som betingelse for at kunne opholde sig lovligt i værtslandet. Udvalget mener, at det vigtigste er, at myndighederne i samarbejde med interesseorganisationerne kan tilbyde gratis sprogundervisning, der er tilpasset indvandrerens egenskaber, med relevante materialer og menneskelige ressourcer.

5.11.3. EØSU ønsker, at de nationale, regionale og lokale myndigheder får stillet tilstrækkeligt mange støtteprogrammer til sprogundervisning til rådighed. Arbejdsmarkedets organisationer og indvandrerorganisationerne kan med fordel samarbejde med myndighederne i planlægningen af undervisningsprogrammerne. Det er af største vigtighed, at alle indvandrere, både mænd, kvinder og børn, har mulighed for at deltage i sprogkurserne tæt på, hvor de bor, og at sprogkurserne tilbydes på tidspunkter og vilkår, der er fleksible og forenelige med beskæftigelsesaktiviteter.

5.11.4. Støtteprogrammerne til sprogundervisning bør også omfatte programmer til indføring i værtssamfundet, dvs. i skikke, lovgivning osv. Først når myndighederne har stillet sprogundervisningen til rådighed for de involverede parter, kan medlemsstaterne gøre opnåelsen af statsborgerskab afhængig af, hvordan indlæringen skrider frem. Nogle medlemsstater inddrager arbejds- og opholdstilladelsen eller undlader at forny dem på grund af manglende sprogkundskaber. EØSU mener, at denne radikale foranstaltning er urimelig, og at den strider mod EU's værdier, som proklameres i udkastet til forfatningstraktaten og charteret om grundlæggende rettigheder.

### 5.12. Uddannelse

5.12.1. Hvad angår indvandrerens børn, finder EØSU, at adgangen til uddannelse for de yngste medlemmer af indvandrerfamilierne er yderst vigtig for integrationen. I dag findes der dog medlemsstater, der ikke garanterer adgang til uddannelse for alle indvandrerbørn, uanset om de opholder sig lovligt i værtslandet eller ej, på lige vilkår og af samme kvalitet som for landets egne unge statsborgere.

5.12.2. I mange tilfælde har forsømmelighed fra myndighedernes side resulteret i, at unge, der er indvandet eller tilhører et etnisk mindretal, koncentrerer sig i skoler af lav kvalitet. Det skal være en grundlæggende målsætning i den sociale integrationspolitik at undgå ghettodannelse i skolerne, og myndighederne bør derfor øge ressourcerne, herunder foranstaltninger til positiv særbehandling, og tilrettelægge skolesystemerne i henhold hertil.

5.12.3. Noget undervisningsmateriale indeholder fremmedfjendske elementer og negative betragtninger om etniske, kulturelle og religiøse mindretalsgrupper. Dette udgør grove overtrædelser af mange menneskers rettigheder og modarbejder integrationen. I nogle medlemsstater bør integrationstiltagene omfatte revision af det nævnte materiale og udskiftning med materiale af pluralistisk karakter. Det er nødvendigt at skabe en interkulturel indfaldsvinkel i undervisningssystemet for at imødekomme integrationens tovejskarakter.

5.12.4. I mange tilfælde har indvandrerne ikke adgang til vedvarende uddannelse, hvilket forringer deres fremmelsesmuligheder. Det er derfor også nødvendigt, at myndighederne øremærker flere ressourcer til fremme af voksenundervisning for indvandrere og især for kvinder. Erfaringen viser, at under visse forhold slipper kvinderne aldrig ud af den ekstreme sociale isolation.

5.12.5. Uddannelse styrker grundlaget for lige muligheder mellem mennesker, og det er derfor nødvendigt, at medlemsstaterne gennem hensigtsmæssige uddannelsespolitikker fjerner de uddannelsesmæssige uligheder, som nogle indvandrere og etniske minoriteter lider under.

### 5.13. Boliger og byområder

5.13.1. Ifølge Kommissionens meddelelse findes de største integrationsproblemer i fattige og etnisk blandede by- og industriområder, der lider under racisme og fremmedhad. EØSU mener, at der skal byplanlægningsprogrammer til at fjerne dårlige ghettodannelser i byområderne. URBAN-II-programmet (2002-2006) bør tilføje disse tiltag til dets prioriterede områder og øge ressourcerne.

5.13.2. I mange tilfælde må indvandrere og flygtninge se sig nødsaget til at leve i overfyldte boliger af meget ringe kvalitet. Der skal passende politikker på boligområdet til at løse disse situationer. Som følge af stigningen i boligpriserne og den øgede indvandring mener EØSU, at de lokale, regionale og nationale myndigheder bør udvide og forbedre kvaliteten af det sociale boligbyggeri.



#### 5.14. Sundheds- og socialtjenester

5.14.1. De politikker, der skal lette indvandreres adgang til sundheds- og socialtjenester, bør styrkes. Medlemsstaterne bør kunne garantere disse personer, at landets sundheds- og socialtjenester er af høj kvalitet og tilpasset indvandreres og flygtninges kulturelle, sociale og sproglige særpræg.

5.14.2. EØSU vil gerne understrege vigtigheden af, at sundheds- og socialtjenesterne tilpasses alle kulturer. Det kræver strukturændringer af disse institutioner, såsom tilpasning til nye kulturelt betingede forhold, specialuddannelse af personalet etc. På denne måde vil indvandrernes og flygtningenes specifikke problemer i forbindelse med adgangen til sundheds- og socialtjenesterne mindskes.

#### 5.15. Ulovlige indvandrere

5.15.1. EØSU har i tidligere udtalelser <sup>(1)</sup> sagt, at »en person med ulovligt ophold ikke kan betragtes som kriminel«. Selvom disse mennesker teknisk set udfører en ulovlig handling, er deres fundamentale menneskerettigheder beskyttet af de internationale aftaler om humanitærlovgivning og chartret om grundlæggende rettigheder. Det er de personer og netværker, som smugler og udnytter indvandrere, der er kriminelle. EU <sup>(2)</sup> bør i samarbejde med oprindelses- og transitlandene styrke kampen mod menneskesmugling, som bringer mange menneskers liv i fare.

5.15.2. Personer med ulovligt ophold er ikke mennesker uden rettigheder. Ifølge Kommissionen skal disse personers situation tages i betragtning både i lyset af deres betydning for arbejdsmarkedet og deres integration. Som udvalget tidligere har påpeget i flere udtalelser, er sort arbejde og ulovlig indvandring to indbyrdes afhængige problemer, og myndighederne er derfor nødt til at arbejde målrettet for at bringe de økonomiske og erhvervsmæssige aktiviteter, i hvilke ulovlige indvandrere udnyttes, frem i lyset. Integrationspolitikkerne vil først have effekt, når disse mennesker ikke længere opholder sig ulovligt i landet.

5.15.3. På mødet den 20. oktober vedtog Rådet (beskæftigelse og socialpolitik) <sup>(3)</sup> en beslutning om »sort arbejde«, i hvilken man fremsætter retningslinjer for beskæftigelsen og meddelelsen om indvandring. På mødet opfordres medlemssta-

terne til at deltage i bekæmpelsen af sort arbejde i samarbejde med arbejdsmarkedets parter. EØSU ser positivt på denne beslutning.

#### 6. Øget økonomisk EU-støtte til integration

6.1. Kommissionens meddelelse omhandler spørgsmålet om finansiering og henviser i den forbindelse til eksisterende integrationsprogrammer (EF-handlingsprogrammet for bekæmpelse af social udstødelse (2002-2006), programmer under Equal-initiativet og Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Flygtningefond etc.) og påpeger, at der i disse programmer bør lægges mere vægt på indvandreres integration.

6.2. Kommissionen har desuden udarbejdet et nyt program til pilotprojekter, der beskæftiger sig med indvandreres integration, med et budget på 12 mio. EUR over en treårig periode. Programmet har til formål at fremme netværk til udveksling af oplysninger og bedste praksis.

6.3. Efter EØSU's mening har EU's integrationspolitikker for få midler til rådighed. Kommissionens program er et positivt tiltag, men budgettet er for småt. I forbindelse med drøftelserne af de fremtidige budgetter, bør EU afsætte tilstrækkelige finansielle midler til integrationspolitikkerne. Også medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder bør øremærke flere ressourcer til finansiering af integrationsprogrammerne.

#### 7. Åben metode til koordinering af indvandringspolitik

7.1. I 2001 foreslog Kommissionen en åben metode til koordinering af indvandringspolitik, som EØSU støttede <sup>(4)</sup>. Rådet har dog endnu ikke fundet det hensigtsmæssigt at iværksætte den.

7.2. Rådet besluttede på mødet i Thessaloniki <sup>(5)</sup>, at »integrationspolitikkerne er medlemsstaternes primære ansvar, men at bestemmelserne bør udformes inden for en sammenhængende EU-ramme«. Rådet vil fremme koordinering og udveksling af oplysninger i kontaktgruppen vedrørende integration. Kommissionen vil fremlægge en årlig rapport om indvandring og integration i Europa. Rådet støtter Kommissionens oprettelse af det europæiske migrationsnetværk, der skal overvåge indvandringen.

<sup>(1)</sup> Jf. udtalelsen om »Grøn bog om en fællesskabspolitik for tilbage-sending af personer med ulovligt ophold« i EUT C 61 af 14.3.2003 og om Kommissionens meddelelse om samme emne i EUT C 85 af 8.4.2003.

<sup>(2)</sup> Jf. EØSU's udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et program for finansiel og teknisk bistand til tredjelande på migrations- og asylområdet«, som blev vedtaget på plenarforsamlingen den 29. oktober 2003.

<sup>(3)</sup> Jf. beslutningen i Rådets konklusioner.

<sup>(4)</sup> Jf. EØSU's udtalelse i EFT C 221 af 17.9.2002.

<sup>(5)</sup> Jf. pkt. 31 i formandskabets konklusioner.

7.3. Det er EØSU's ønske, at disse koordineringsaktiviteter skal udgøre et solidt udgangspunkt for iværksættelsen af en effektiv åben metode til koordinering af indvandringen og integrationen. Medlemsstaterne bør melde sig ind i kontaktgruppen og samarbejde med Kommissionen i udarbejdelsen af den årlige rapport. I kontaktgruppen bør medlemsstaterne fremlægge årlige rapporter om deres integrationstiltag inden for den sammenhængende EU-ramme i henhold til Kommissionens meddelelse og konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki.

7.4. God koordinering af indvandrings- og integrationspolitikkerne samt udveksling af bedste praksis er forudsætninger for udviklingen af en egnet fælles europæisk indvandringspolitik. Den europæiske koordinering af indvandring og integra-

tion kan bygge på erfaringerne fra den europæiske beskæftigelsesstrategi og handlingsplanerne for social integration.

7.5. Arbejdsmarkedsparterne, det organiserede civilsamfund og indvandrerorganisationerne bør deltage aktivt i koordineringen og udvekslingen af erfaringer. EØSU er en institution, der kan samle de sociale organisationer og samarbejde med Kommissionen, Parlamentet og Rådet om indvandrings- og integrationspolitik. Arbejdet på konferencen i september 2002 udgør et godt udgangspunkt for det fremtidige samarbejde mellem Udvalget, arbejdsmarkedets parter og det organiserede civilsamfund. Udvalget kan organisere nye konferencer og høringer og udarbejde initiativudtalelser med henblik på samarbejde med Kommissionen, det europæiske migrationsnetværk, Observationscentret i Wien og Dublininstituttet.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Midtvejsevaluering af den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden«**

(KOM(2003) 312 endelig)

(2004/C 80/26)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 2. juni 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Luca Jahier til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 104 stemmer for, 5 imod og 9 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden har fungeret som et vigtigt mål i opbygningen af et mere socialt EU, der bygger på solidaritet og social retfærdighed. I medlemsstaterne er velfærdssystemerne opstået og udviklet sig i historisk set forskellige, nationale kulturer, hvilket har frembragt løsninger på social beskyttelse, som er meget forskellige men som alle er baseret på solidaritetsprincippet. Dagsordenen har været og er et betydningsfuldt fælles grundlag for debat og social konvergens mellem de enkelte medlemsstater.

1.2. Strategien, som har gjort det muligt at opnå enighed om en fælles europæisk social- og arbejdsmarkedspolitisk dagsorden, bygger på to grundlag: a) anerkendelse af, at arbejde er et behov og en rettighed, der skal beskyttes for at sikre forudsætningerne for positiv social integration, samt kvalificere og støtte økonomiens konkurrenceevne på de interne og internationale markeder; b) bekæmpelse af fattigdom, social udstødelse, modsætninger og uligheder, især dem, som går ud over forholdet mellem sociale grupper, mellem kønnene og — hvilket bliver stadig tydeligere — de nye generationer.

1.3. Dagsordenen er opstillet inden for rammerne af det omfattende strategiske mål, som Det Europæiske Råd fastsatte i Lissabon, med ambitionen om at bidrage til et dynamisk samspil mellem økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale politikker, der kan fremme en god cirkel med økonomisk og social fremgang inden for rammerne af bæredygtig udvikling<sup>(1)</sup>.

1.4. Midtvejsevalueringen af dagsordenen indgår således i en langsigtet strategi, hvis mål er at gøre den sociale og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden til en samlet ramme med retningslinjer for fremme af menneskelig og social udvikling i de enkelte medlemsstater og i EU, og opnå tilslutning til fælles niveauer for socialt borgerskab og fastsætte strategier, der er bedre egnet til at fremme og gennemføre dem.

1.5. Dette mål kan kun opnås, hvis der sikres kontinuitet i de løsninger, som dagsordenen har indkredset og støttet: den åbne koordinationsmetode, sammenhængende lovgivning til gennemførelse af sociale minimumsnormer mellem arbejdsmarkedets parter, social dialog for at udvikle organiseringen af arbejdet med hensyn til fleksibilitet og sikkerhed, målrettet anvendelse af strukturfondene, programmer til støtte for innovative politikker, tilskynde de enkelte medlemsstater til at tage selvstændigt ansvar for specifikke tiltag, som skal iværksættes.

1.6. Revisionen er en lejlighed til at vurdere de opnåede resultater<sup>(2)</sup>, formulere anbefalinger med henblik på en effektiv gennemførelse af anden fase af dagsordenen (2004/2005) og at være retningsgivende for forberedelsesfasen for den fremtidige debat om dagsordenen for 2006-2010.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. EØSU tilslutter sig hovedlinjen og forslagene i Kommissionens meddelelse, da de ekspliciterer hovedelementerne i forløbet og de problemer, der skal tages højde for, og bemærker det positive i, at praktisk talt alle agendaens planlagte tiltag er blevet iværksat.

(1) I forbindelse med bæredygtig udvikling henvises til EØSU's mange udtalelser, herunder kan nævnes: »Lissabon-strategien og bæredygtig udvikling«, EUT C 95 af 23.4.2003, og udtalelse om Kommissionens meddelelse »Mod et globalt partnerskab for bæredygtig udvikling«, EFT C 221 af 17.9.2002.

(2) Et sammenfattende og omfattende billede udledes af den meddelelse, som denne udtalelse drejer sig om, og meddelelsen i februar 2003 »Resultattavle for gennemførelsen af den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden«, KOM(2003) 57 endelig.

2.2. Overvågningen af fremskridtet inden for fattigdomsbekæmpelse og fremme af social integrering støder fortsat på hindringer på grund af manglende aktuelle data på en række områder. I løbet af de næste to år skal der garanteres flere oplysninger vedrørende: nye og bedre job; arbejdsmiljø og sikkerhed; bekæmpelse af alle former for udstødelse og forskelsbehandling; modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse; lige behandling af mænd og kvinder; udbygning af det sociale aspekt af udvidelsen og Den Europæiske Unions forbindelser udadtil.

2.3. Et af de styrende principper for den socialpolitiske dagsorden har endvidere været at styrke socialpolitikens rolle som produktiv faktor. Kommissionen har fulgt denne logik, da den er bevidst om, hvad det vil koste ikke at have en socialpolitik, hvilket skal vurderes ved at sammenligne de enkelte medlemsstater.

2.4. Et andet centralt punkt i den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden er styring. Den skal styrkes i anden fase, især ved at fremme de berørte aktørers deltagelse og fælles metoder til vurdering af socialpolitikken. Kommissionen har forpligtet sig til at overvåge, at EU's regelværk overholdes fuldt ud på dette område.

## 2.5. *Beskæftigelse*

2.5.1. Resultaterne af strukturreformerne på arbejdsmarkedet er ved at blive synlige. Dette afspejles især i høj beskæftigelsesintensitet og oprettelse af jobs inden for højteknologiske og vidensintensive sektorer. Siden 1997 er der faktisk oprettet 12 millioner nye arbejdspladser. Det er en stigning på fire procent i erhvervsfrekvensen og ifølge Eurostat nåede EU i 2001 den laveste arbejdsløshedsprocent siden 1992 (7,4 %) (1).

2.5.2. Imidlertid steg arbejdsløsheden betydeligt allerede i 2002, for første gang siden 1996. Vedvarende regionale forskelle og langvarige svagheder såsom lave beskæftigelsesrater for ældre arbejdstagere, kønsforskelle, stor og langvarig ungdomsarbejdsløshed (2) bør derfor tilskynde til en beslutsom

styrkelse af de allerede planlagte foranstaltninger (3). I den forbindelse har EØSU besluttet at udarbejde en initiativudtalelse om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger (4).

## 2.6. *Sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen*

2.6.1. I de senere år er der gjort fremskridt med hensyn til at reducere ulykker på arbejdspladsen, og det samlede antal alvorlige ulykker har været faldende fra siden midten af 1990'erne. Antallet af arbejdsulykker er imidlertid stadig meget højt. Det er meget dyrt for EU's konkurrenceevne og vidner om manglerne ved den nuværende praksis inden for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen (5). I en arbejdsverden under hurtig forandring opstår der endvidere nye problemer på det sundhedsmæssige plan, herunder forstyrrelser i ryg og bevægeapparat og psykosociale sygdomme såsom stress, depression og angst.

## 2.7. *Ligestilling mellem kønnene*

2.7.1. Kønsfordelingen på beskæftigelsesområdet er en anelse forbedret i de senere år, uden at det dog er lykkedes at ændre ligevægten i væsentlig grad (6). Dertil kommer den uberettigede forskel mellem mænds og kvinders lønindkomst (7), som anslås at være 16 % lavere end mænds lønindkomst. EØSU støtter derfor tanken om at overveje oprettelsen af et europæisk institut, som kan behandle spørgsmål vedrørende ligestilling mellem kønnene, således at den europæiske indsats styrkes i denne retning.

## 2.8. *Lovgivningens sociale virkninger*

2.8.1. Lovgivningens sociale virkninger er et næsten nyt perspektiv, som kun i ringe grad er udforsket. Takket være den sociale og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden er der iværksat overvågning af gennemførelsen af EU-bestemmelser og -direktiver i medlemsstaterne vedrørende arbejdsret, ligebehandling, arbejdstageres fri bevægelighed, sundhedsbeskyttelse og sikkerhed på arbejdspladsen.

(1) Eurostat/GD Beskæftigelse »La situation sociale dans l'Union Européenne 2003«, september 2003.

(2) EØSU understreger i denne forbindelse, at indvandrernes beskæftigelsesfrekvens ligger markant under gennemsnittet, som påpeget i EØSU's initiativudtalelse om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle«, EFT C 125 af 27.5.2002.

(3) Hvilket EØSU allerede har anmodet om ved utallige lejligheder. Der henvises især til udtalelse om retningslinjer for beskæftigelsespolitikken, EUT C 208 af 3.9.2003, og sonderende udtalelse om Lissabon-strategien.

(4) Er for tiden under udarbejdelse. Der henvises til revisionen af den europæiske beskæftigelsesstrategi.

(5) Jf. EØSU's sonderende udtalelse om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, EFT C 260 af 17.9.2001 og udtalelse om en fællesskabsstrategi for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, EFT C 241 af 7.10.2002.

(6) Jf. EØSU's udtalelse om ligebehandling, EFT 123 af 25.4.2001.

(7) Se EØSU's udtalelse om »Forskelsbehandling af mænd og kvinder på det lønmæssige område«, EFT C 155 af 29.5.2001.

2.8.2. Efter EØSU's mening er der behov for en klar vurdering af de forskellige reglers sociale virkninger og effektivitet. Især vil lovgivningens sociale afkast, når det er omdannet til sammenlignelige indikatorer, kunne gøre det muligt at sammenligne sociale virkninger mellem lande. For eksempel tage højde for, at usikkerheden ved visse arbejdsvilkår — som ikke må forveksles med anerkendte former for fleksibilitet — også i betydelig grad skader økonomien i EU.

## 2.9. Sociale indikatorer

2.9.1. EØSU påskønner, at der er defineret strategier og instrumenter til at overvåge fænomenerne og kontrollere effekten af de tiltag, som dagsordenen støtter, men understreger dog, at der stadig mangler en reel kontrolkapacitet til at sammenholde indikatorer for formel gennemførelse (i form af lovgivning) med indikatorer for effektiviteten af de gennemførte tiltag (færre sociale problemer, indikatorer for udstødelse, fattigdom, langtidsledighed osv.).

2.9.2. EØSU peger også på betydningen af, at mennesker og sociale grupper og regionale myndigheder i større grad inddrages, ikke alene i produktionen af indikatorer, men også i vurderingen af dem, som foreslået af Udvalget for Social Beskyttelse.

EØSU har i en udtalelse<sup>(1)</sup> allerede udarbejdet specifikke henstillinger til, hvordan indikatorerne kan gøres mere pålidelige og samtidig praktisk anvendelige og nyttige, og lagt hovedvægten på de indikatorer, som gør det muligt at måle social inddragelse og adgang til tjenesteydelser, især inden for social- og sundhedssektoren.

## 2.10. Omkostningerne ved ikke at have en socialpolitik

2.10.1. Den fælles referenceramme, som anvendes til at analysere omkostningerne ved ikke at have en socialpolitik, udgøres af økonomisk effektivitet contra social effektivitet, som kommer til udtryk ved lige fordeling af muligheder og ressourcer<sup>(2)</sup>.

2.10.2. Omkostningerne ved ikke at have socialpolitikker ses i form af informations- og uddannelsesefterslæb, ulige adgang til tjenesteydelser, ulige muligheder for uddannelse i livsforløbet, forskelsbehandling mellem mænd og kvinder, deltagelsesunderskud, stive uddannelses- og beskæftigelsesprocedurer.

2.10.3. Komparative undersøgelser mellem lande og mellem fattigdomstal før og efter omfordelingspolitikker viser, at der er en betydelig social gevinst ikke alene på kort sigt men især på mellemlang og lang sigt. Denne gevinst afspejles ikke alene i en mindskelse af fænomenet, men især i færre sociale konflikter og uligheder, som er skadelige for kvaliteten af familiers samliv og af den sociale kapital i de pågældende samfund.

2.10.4. EØSU understreger også betydningen af ideen om »welfare performance«, dvs. positive indikatorer, som kan overvåges i forholdet mellem offentlige udgifter til velfærd, tal for produktion og udvikling, inflation, fattigdom, offentlig gældssætning, i deres forhold til grundlæggende sociale indikatorer, såsom middellevetid, børnedødelighed, skolegang, indkomst for de dårligst stillede lag i befolkningen og uddannelsesniveau.

2.10.5. Efter EØSU's mening bør den sociale og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden kvalificeres og alle dens muligheder anvendes på disse områder, så den fra at have en fortrinsvis principiel og retningsgivende funktion kan få en meget mere konkret funktion og vurdere investeringerne i social kapital, jobkvalitet og social samhørighed.

## 2.11. Anden fase af dagsordenen i en ændret økonomisk ramme

2.11.1. Den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, ligesom den omfattende ramme for nye strategier, som blev vedtaget efter Lissabon-topmødet, blev skabt på et tidspunkt med vedvarende økonomisk vækst og udsigt til forsat vækst, både med hensyn til udviklingen i den internationale økonomi, som en positiv følge af udsigterne til integrationen af nye lande i EU, og som en følge af de vellykkede strategier (sociale og beskæftigelsesmæssige) for udvikling og vækst og deres gunstige indvirkning på den økonomiske cyklus.

2.11.2. EØSU mener, at den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden fortsat har stor betydning, også i en situation med langvarig krise eller økonomisk stagnation. EØSU udtrykker imidlertid bekymring over, at rammen for tilpasning af den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden ikke er revideret, og at der ikke rejses spørgsmål om socialpolitikken forskellige virkninger, behov og bæredygtighed, og heller ikke om social- og beskæftigelsespolitikken fremtid i en ændret økonomisk cyklus.

(1) Jf. EØSU's initiativudtalelse, EFT C 221 af 17.9.2002.

(2) »Costs of non-social policy: towards an economic framework of quality social policies — and the costs of not having them«. Report for the Employment and Social Affairs DG, 3, 2003.

2.11.3. Det er nødvendigt at forsætte i det spor, som Lissabon-strategien har fastlagt, og fremskynde de foranstaltninger, som dagsordenen har fastlagt, men man bør:

- tage højde for og vurdere de uundgåelige virkninger, som denne negative økonomiske cyklus har på de vedvarende strukturelle svagheder på arbejdsmarkedet og på det, at den gør det meget sværere at nå og styrke målet om at oprette 15 millioner nye arbejdspladser inden 2010 og de forskellige fastlagte kvalitative mål,
- tage højde for og vurdere de uundgåelige følger, som den økonomiske cyklus har på muligheden for — i lighed med nuværende politikker og ressourcer, som medlemsstaterne har investeret — at give vigtig og varig hjælp til de nuværende 9 % af EU's befolkning, som lever i en tilstand af vedvarende fattigdom.

2.11.4. Med hensyn til dagsordenens tiltagsområder må man hurtigst muligt indkredse et mere fastlagt prioritetsprogram, under hensyntagen til situationens udfordringer, den politiske kalender i de næste to år og de betydelige begrænsninger i disponible ressourcer.

### 3. Særlige bemærkninger

#### 3.1. Beskæftigelse og indkomspolitik

3.1.1. I den nuværende økonomiske situation er der væsentligt dårligere betingelser for at nå de beskæftigelsesmål, der i sin tid blev opstillet, men de forbliver et vigtigt mål at forfølge, specielt for så vidt angår de strukturelle problemer omkring de unges beskæftigelsessituation og kvindernes og de ældre arbejdstageres lave erhvervsfrekvens.

3.1.2. Især bliver de yngre generationer, specielt i visse lande, ved med at have problemer med at komme ind på arbejdsmarkedet. Dette har på kort sigt den konsekvens, at de bliver ved med at være afhængige af familien, og på mellemlang og længere sigt, at de opbygger en »forskudt samfundsgæld«, som vil skulle afholdes over de offentlige sociale udgifter af de myndigheder, der i fremtiden vil skulle forsøge disse personer i alderdommen, eftersom de ikke selv har opsparet tilstrækkelige pensionsmidler til at kunne leve over fattigdomsgrænsen.

3.1.3. Dertil kommer det afgørende spørgsmål om lønningernes, herunder specielt de lave lønningers købekraft i lyset af den inflationstendens, der er i gang i flere af de europæiske lande. Der er derfor behov for at intensivere jagen på effektive

midler til at imødegå denne tendens, der udhuler købekraften hos arbejdstagerne og husholdningerne, især hos lavindkomstgrupperne og eneforælder-familier (fortrinsvis enlige mødre), og som øger antallet af de såkaldte »fattige arbejdstagere«, som lever under fattigdomsgrænsen, til trods for at de har et arbejde.

#### 3.2. Udvidelse af Unionen

3.2.1. Udvidelsen af Unionen og optagelsen af de ti nye lande udgør den kvalitetsmæssige største udfordring for EU i såvel den omtalte periode (2004/2005) som den efterfølgende. Denne strategiske prioritet bliver stadig mere relevant for Unionen, specielt i relation til det ikke uvæsentlige spørgsmål om EU's interne økonomiske og sociale samhørighed <sup>(1)</sup>

3.2.2. Dertil kommer, at i mange af disse lande er tilpasningen af lønomkostningerne til vestlig standard sket en del hurtigere end forventet, specielt i de store byer og inden for de specialiserede serviceydelse, hvor leveomkostningernes hastige stigning dog ofte har opvejet de kortsigtede fordele. Derudover er der fortsat store afvigelser i forhold til EU's gennemsnitlige beskæftigelsesprocent, og relativt mange pensionister, landarbejdere og fattige befolkningsgrupper.

3.2.3. Med en demografisk struktur, der stort set svarer til strukturen i de nuværende 15 EU-lande, kan disse lande ikke tillade sig at skære ned på de offentlige udgifter, og eftersom de har forpligtet sig til at følge et program, der med sikkerhed går i retningen af konvergens, må de forvente at se stigninger i den interne efterspørgsel efter velfærdsordninger, der kan garantere og sikre pensioner og sundhed samt aktive politikker til bekæmpelse af diskrimination og fattigdom og til fremme af beskæftigelsen.

3.2.4. For at undgå pludselige politiske ændringer, der ville have ødelæggende konsekvenser for Europa, bør strømmen af økonomisk bistand derfor øges og ikke mindskes efter tiltrædelsen. Løsningen af dette store problem, som i vid udstrækning pga. den nuværende politiske situation udsættes til 2005, er imidlertid en forudsætning for den praktiske gennemførelse og opretholdelse af den sociale- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden. Ligeledes er det afgørende at styrke alle ledsage- og kontrolforanstaltningerne med henblik på en korrekt og fuldstændig gennemførelse af EU-regelværket.

<sup>(1)</sup> Se Den anden situationsrapport om økonomisk og social samhørighed, KOM(2003) 34 endelig og EØSU's udtalelse herom.

### 3.3. Styreformer og social integration

3.3.1. EU's styreformer er baseret på fem velkendte principper: åbenhed, deltagelse, ansvar, effektivitet og samhørighed. I lyset af erfaringerne bør disse principper også omfatte subsidiaritetsprincippet, som er det vigtigste grundlag for korrekt styring. Dette gælder også de såvel vertikale som horisontale former for samarbejde og medansvarliggørelse, som kan øge bidraget fra alle de sociale og lokale aktører, der er interesserede i de økonomiske og sociale politikker.

3.3.2. Derfor bør fremlæggelsen af lovforslag forberedes ved at der foretages en systematisk og uafhængig analyse af forslagens forventede indvirkning på velfærdssystemet og et overslag over, hvilket cost-benefitforhold der opnås ved at indføre det pågældende forslag (1).

3.3.3. EØSU mener derfor, at meddelelsen i højere grad bør fremme den åbne koordinationsmetode, som var den vigtigste nyskabelse i Lissabon, og som helt klart er et vigtigt middel til at forbedre EU's interne styreformer, men som først og fremmest har været selve grundlaget for at indføre nyskabelser og egentlig modernisering på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

3.3.4. EØSU mener, at det er nødvendigt at tydeliggøre og offentliggøre de vurderingsparametre, som Kommissionen allerede har udarbejdet for den proces, der har været i gang gennem de seneste år. I den sammenhæng bør den sociale dialog i højere grad anvendes som redskab, og samtidig bør arbejdsmarkedsparternes programmer profileres bedre, dog under iagttagelse af deres selvbestemmelse, hvad angår iværksættelse af deres arbejdsprogram. Samtidig bør man forsøge at udvide denne praksis med aktivt samråd til så mange sektorpolitikker som muligt og først og fremmest i de nye EU-medlemslande (2).

3.3.5. Ligeledes lægges der ikke tilstrækkelig vægt på det organiserede civilsamfunds og de almennyttige sociale tjenesters rolle, som tværtimod burde styrkes gennem en bedre indkredsning og fremhævnin g af, hvordan de supplerer det offentlige indsats. Samtidig bør man være klar over, at disse organisationer ikke har pligt til at sikre rettighederne (hvilket netop er de pågældende offentlige myndigheders ansvar), men til at bidrage til at gøre det lettere at udøve rettighederne i de enkelte nationale velfærdssystemer. Som EØSU allerede har sagt ved andre lejligheder, kan de almennyttige tjenester yde et afgørende bidrag til mange af målsætningerne på den social- og

arbejdsmarkedspolitiske dagsorden takket være en solidarisk indsats fra foreninger, fonde, kooperativer og gensidige foretagende (3) de forskellige nationale og lokale kontekster i EU.

3.3.6. De almennyttige reviderede tjenesters bidrag til beskæftigelsen og deres samfunds betydning anerkendes og udnyttes i stadig stigende grad, hvilket giver vigtige resultater inden for fremme og beskyttelse af de svagtstillede rettigheder, imødekomme af uddannelsesbehov, social bistand, sundhedsbistand, støtte til politikker vedrørende social integration og udligning af sociale forskelle.

3.3.7. De almennyttige organisationer hjælper med til at indkredse og udtrykke nye sociale behov, specielt hos de dårligst stillede befolkningsgrupper. De investerer i at reparere ødelagte sociale strukturer, som har behov for at genskabe nogle positive forbindelser. De mobiliserer solidaritetsfølelse og samfundsdeltagelse, som er et nødvendigt grundlag for et velfungerende demokrati, også i de dårligst stillede områder.

3.3.8. Af disse grunde bør den sociale økonomis rolle som udviklingsfaktor og den rolle, som spilles af de almennyttige aktører som udviklingsfremmere, i højere grad anerkendes og udvikles inden for sektoren for sociale tjenesteydelser, især i lyset af EU's konkurrencelovgivning.

## 4. På vej mod et europæisk socialt unionsborgerskab

4.1. Perioden 2004/2005 vil først og fremmest være en fase til at færdiggøre og konsolidere den proces, der blev iværksat i 2000. I betragtning af den ændrede økonomiske situation mener EØSU, at der bør ske en klar og progressiv fastlæggelse af de strategiske akser, som i øvrigt allerede fremgår af den nuværende dagsorden, men som bør fremhæves yderligere:

- dels for at tjene som pejlemærke for sektorpolitikker og prioriteringer i forbindelse med gennemførelsen af den nuværende dagsorden;
- dels for at forme den allerede søsatte forberedelsesfase forud for den nye social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden for 2006-2010.

(1) EØSU's udtalelse om »Nye styreformer i EU — En hvidbog« i EFT C 125 af 27.5.2002.

(2) Jf. EØSU's udtalelse om den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden fra 2000, EFT C 14 af 16.1.2001 og EØSU's udtalelse om resultattavlen for gennemførelsen af den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden EFT 241 af 7.10.2002.

(3) Se EØSU's udtalelse om resultattavlen for gennemførelsen af den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, EFT C 241 af 7.10.2002 EØSU's udtalelse om almennyttige sociale tjenester i den private nonprofit-sektor i EU, EFT C af 7.11.2001 og EØSU's udtalelse om »Socialøkonomien i det indre marked«, EFT C 117 af 26.4.2000.

4.1.1. Midtvejsevalueringen er faktisk en enestående chance for at fremskynde overgangen fra en social- og arbejdsmarkeds-politisk dagsorden, der primært fokuserer på beskæftigelse (og sociale foranstaltninger til at fremme beskæftigelsen i en international konkurrencesituation) til en ny slags dagsorden, hvor emner som social udvikling og samhørighed behandles separat og i sammenhæng med EU's øvrige politiske indsats-områder.

4.1.2. Hvis det grundlæggende princip i dag således hedder social samhørighed som produktionsfremmende faktor i en Union, der bruger den sociale solidaritet som lokomotiv for sin udvikling, bør termen »produktion« defineres nærmere, såvel i økonomisk forstand som i relation til forbedring af de sociale betingelser. Man bør ikke kun behandle de negative sider af de sociale aspekter (f.eks. udelukkelse, ulighed, ...), men også de positive og produktive sider, der er knyttet til begrebet »borgerskab«, dvs. national og lokal social kapital, som bør anerkendes og fremmes.

4.1.3. Det er specielt vigtigt at tage fat på spørgsmålet om, hvordan det fælles europæiske tilhørsforhold kan fortolkes som et socialt unionsborgerskab, ikke forstået som en ny juridisk status, som er opstået på baggrund af en assimilation af de nationale forskelle (civile og politiske), men derimod gennem en påskønnelse af disse forskelle i en situation med stigende mobilitet i forbindelse med arbejde, uddannelse, forskning, produktion og overførsel af viden. Som det allerede er tilfældet for de forskellige valutaer, betyder borgernes mobilitet, at man har de samme grundlæggende parametre for borgerskab og socialitet, der fungerer som en garanti for »flytbarheden« af de grundlæggende rettigheder i et Europa, som er i stand til at dække borgernes grundlæggende behov og dermed at tilbyde større muligheder for udveksling, mobilitet og sikkerhed.

4.1.4. Udsigten til således at være fælles om en slags socialt borgerskabsinfrastruktur kræver at der ydes en tilsvarende indsats for at gennemføre store infrastrukturer til brug for den europæiske økonomiske udvikling. Der er tale om et ambitiøst projekt, som bør undersøges og vurderes ud fra dets gennemførlighed, og som for at blive gennemført kræver, at man indkredser, hvilke betingelser (»minimale infrastrukturer«) vil være egnede til at fremme det sociale borgerskab på baggrund af de muligheder, der allerede ligger i de enkelte landes ordninger for sundhed, social beskyttelse, social sikring, undervisning, miljøbeskyttelse, familierpolitikker, dvs. de enkelte nationale samfunds sociale kapital.

## 4.2. Udvikling af Europas menneskelige og sociale kapital

4.2.1. Udviklingen af Europas menneskelige og sociale kapital er ikke alene en grundlæggende betingelse for at støtte den vidensbaserede økonomi og dermed øge konkurrenceevnen, det er også det vigtigste middel til effektivt at understøtte

de strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet og de nye perspektiver for socialt borgerskab og social inddragelse<sup>(1)</sup>. En menneskelig og social kapital af høj kvalitet er det afgørende grundlag for morgendagens Europa, baseret på fuld og aktiv inddragelse af samfundets forskellige interessegrupper.

4.2.2. Det er derfor nødvendigt, at politikkerne vedrørende livslang læring<sup>(2)</sup> (Life Long Learning) prioriteres klart ikke alene i de aktive jobskabelsespolitikker, men også i de sociale politikker i bredere forstand. Hvis hver enkelt borger i samtlige EU-lande fik muligheden for at få, hvad der svarer til ét ekstra års uddannelse, ville EU's samlede produktivitet helt sikkert stige på både kortere og længere sigt. EØSU mener derfor, at dette aspekt bør gøres til en klarere tværgående prioritet i den nye gennemførelsesfase for den social- og arbejdsmarkeds-politiske dagsorden.

## 4.3. Modernisering og forbedring af socialsikringsordningerne

4.3.1. Socialsikringsordningerne er på én gang den europæiske samfundsmodels særlige kendetegn og grunden til, at denne model i dag fremhæves som et godt eksempel på verdensplan<sup>(3)</sup>. Pensionsspørgsmålet og de ændringer, der er undervejs i de forskellige nationale systemer, og det vanskelige spørgsmål om sikring af sundhed og sundhedspleje i en situation med fri bevægelighed for arbejdstagere inden for EU, udgør de to primære søjler i de europæiske socialsikringsordninger, og har derfor stor betydning for opretholdelsen af effektiviteten, solidariteten, sikkerheden og udviklingen inden for det sociale system.

4.3.2. EØSU mener, at der sideløbende med de nationale handlingsplaner for social integration (PAN/inclusion) er behov for at yde en afgørende indsats for at rationalisere og styrke den åbne koordinationsmetode. Fristen i 2005 for den proces og de tiltag, der er planlagt på pensionsområdet, og Det Europæiske Råds opfordring til Kommissionen om at fremsætte nye forslag med henblik på at øge udvekslingen i forbindelse med samarbejde, f.eks. inden for sundhedssektoren og ældreplejen, kan blive vigtige løftestænger for denne strategi og dermed forbedre virkningen af den social- og arbejdsmarkeds-politiske dagsorden<sup>(4)</sup>.

(1) Se endvidere resolutionen fra Rådet om beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerspørgsmål af 2. og 3. juni 2003 om vigtigheden af den sociale og menneskelige kapital.

(2) Jf. EØSU's udtalelse om »Kommissionens memorandum om livslang læring«, EFT C 311 af 7.11.2001 og EØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om »Kommissionens forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik« efter Det Europæiske Råd i Lissabon, EUT C 133 af 6.6.2003.

(3) Jf. EØSU's udtalelse om mulige alternativer i forbindelse med pensionsreformen, EFT C 221 af 17.9.2002 og EØSU's udtalelse om »Sikre og bæredygtige pensioner« EFT C 48 af 21.2.2002.

(4) Jf. Kommissionens meddelelse: »Styrkelse af Lissabon-strategiens sociale dimension: Strømning af den åbne koordination inden for social beskyttelse« (KOM(2003) 261 endelig) og EØSU's udtalelse herom, som blev vedtaget på plenarforsamlingen den 29. og 30. oktober 2003.



#### 4.4. *Beskæftigelsen som en prioritet for den økonomiske og sociale udvikling*

4.4.1. Beskæftigelsesspørgsmålet har været et af de vigtigste konvergens- og forpligtelsespunkter på den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden. De løsninger, der peges på, omfatter primært jobskabelse i de højteknologiske og videnintensive sektorer. Denne strategi bør ledsages af et program for social integration, som er rettet mod kvinder, unge, dårligt stillede personer, voksne, der for tidligt har forladt arbejdsmarkedet pga. vanskeligheder i visse produktionssektorer, og indvandrere. Der bør især sættes på såvel forebyggende som aktive politikker, som letter de handicappedes adgang til arbejdsmarkedet.

4.4.2. Selv i en tid med lavkonjunktur er der et politisk og kulturelt grundlag for at høste udbyttet af de hidtidige investeringer i at fremme jobkvaliteten, som ikke bør begrænses til de fortsat store sikkerheds- og beskyttelsesproblemer på arbejdspladsen, men udvides til at omfatte forhold som arbejds- og ansættelsesforhold<sup>(1)</sup>.

4.4.3. Jobkvaliteten afhænger bl.a. af strategierne for overførsel af viden (life long learning og learning environments), den vanskelige balance mellem fleksibelt og usikkert arbejde (vedrører især de yngre generationer), ikke-konfliktøgende og samarbejdsorienterede strategier for arbejdsprocesserne (ansvarliggørelse, fælles strategier og resultater), forholdet mellem arbejds- og familielivet, som i visse lande har alvorlige konsekvenser for fødselstallet.

4.4.4. Endelig bør de enkelte lande helt klart styrke indsatsen over for sort arbejde, eftersom de seneste opgørelser fra Verdensbanken viser, at der i Europa er cirka 20 millioner personer, der har sort arbejde<sup>(2)</sup>. Disse personer undlader ikke alene at opfylde deres forpligtelser i form af skattemæssig og social solidaritet, men bidrager samtidig ikke i tilstrækkeligt omfang til at finansiere deres egen pensionsdækning. Ud fra denne synsvinkel sætter EØSU pris på den resolution, som er vedtaget af Rådet om beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerspørgsmål, og som eftertrykkeligt understreger problemets alvor og opfordrer medlemsstaterne, EU-institutionerne og arbejdsmarkedets parter til at yde deres til at komme dette fænomen til livs<sup>(3)</sup>.

#### 4.5. *Overvågning og fælles vurdering*

4.5.1. Overvågningsindsatsen har afsløret nogle indre begrænsninger for den europæiske målsætning om at evaluere den sociale udvikling og virkningen af dagsordenen ud fra fælles, troværdige parametre. Man bør derfor overvinde de nuværende vanskeligheder, som skyldes tendensen til blot at registrere, hvad der sker, og i stedet sætte på kontrol- og evalueringsstrategier, som egner sig til at måle, om man når de opstillede målsætninger. Overvågningsredskabernes manglende egnethed og tilstrækkelighed, som flere gange er blevet påpeget i andre dokumenter, må derfor i fremtiden ikke ses som en hindring, eller endnu værre, en acceptabel undskyldning, men bør derimod ses som et problem, der hurtigst muligt skal løses.

4.5.2. Tiltagene for at stoppe dette hul i vores viden bør fremme udviklingen af en »europæisk model for vurdering af sociale virkninger«, af nogle normer og nogle dertil hørende politikker, baseret på tre forskellige indikatorer for investering og finansiering (input), tilrettelæggelse af svarene (output) og virkningen af tiltagene (outcome), således at man med pålidelige indikatorer kan angive, hvilke niveauer for socialt unionsborgerskab, der er opnået i de forskellige lande.

4.5.3. Denne løsning, som allerede er ved at blive afprøvet via pilotprojekter, viser, hvor det er muligt at forenkle og spare på dataindsamlingen takket være det mindre antal variabler, der skal overvåges, og de nye fortolkningsmuligheder, der skyldes kombinationen af de tre nævnte indikatorer, og den gør det lettere og mere gennemskueligt at foretage en sammenligning mellem landene. Denne metode ville derfor give den nuværende strategi vedrørende de sociale indikatorer bedre muligheder for at fortolke og vurdere resultaterne, og den ville fremhæve det »sociale resultat« af de aktioner, der er iværksat på europæisk skala og i de enkelte lande, og endelig ville den gøre det lettere at foretage en fælles evaluering af resultaterne takket være inddragelsen af arbejdsmarkedets parter og de forskellige sociale aktører, der har interesse i det sociale borgerskab.

## 5. **Konklusioner**

5.1. EØSU sætter pris på, at alle aktionerne i den sociale og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden for 2000 er blevet iværksat, og gentager sin klare overbevisning om, at gennemførelsen af de fastsatte aktionslinjer og selve den sociale og arbejdsmarkedspolitiske dagsordens fremtid også er vigtige i en periode med økonomisk krise eller stagnation.

(1) Jvf. EØSU's udtalelse om »Styrkelse af kvaliteten af social-, arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken« i EFT C 311 af 7.11.2001.

(2) Som også sagt ved tidligere lejligheder understreger EØSU her, at indvandrerne udgør en særlig udsat gruppe i denne sammenhæng. Se bl.a. EØSU's initiativudtalelse om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle«, EFT C 125 af 27.5.2002.

(3) Jf. Rådets resolution om sort arbejde i konklusionerne fra Rådet om beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerspørgsmål af den 20. oktober 2003.

5.2. EØSU er enig i, at der er behov for at sikre kontinuitet i aktionen, hvad angår tid, investeringer og metode, og at man først og fremmest skal øge den sociale virkning af reglerne, investeringerne i menneskelig og social kapital og fremme anerkendelsen af den sociale økonomi og dens forskellige aktører med henblik på at bane vejen for effektivt at nå flere af Lissabon-strategiens målsætninger om samhørighed og social udvikling.

5.3. EØSU gentager, at der er et klart behov for at sikre en mere hensigtsmæssig adgang til ajourførte oplysninger for at støtte den nødvendige og konstante overvågning, bl.a. med henblik på at indkredse nogle mere effektive og innovative muligheder for fælles evaluering.

5.4. EØSU mener, at det er nødvendigt at opstille en mere præcis prioriteringsliste for den anden fase af dagsordenen, som allerede er indledt, i betragtning af den vanskelige politiske og økonomiske situation, den institutionelle tidsplan, de

begrænsede ressourcer og den særlige forpligtelse til at integrere de nye medlemmer af EU.

5.5. EØSU gør opmærksom på, at det er nødvendigt at hjælpe de nye medlemsstater med at deltage aktivt i at gennemføre Lissabon-strategien og at opfylde forpligtelsen til at overholde den gældende EU-ret på det sociale område.

5.6. Endelig er EØSU enig i, at perioden 2004/2005 uden tvivl vil være afgørende for, at debatten om de fremtidige europæiske politikker foregår på de rette præmisser, og er derfor ubetinget tilfreds med, at Kommissionen nedsætter en ekspertgruppe på højt niveau vedrørende den fremtidige beskæftigelses- og socialpolitik, i overensstemmelse med hvad der bebudes i meddelelsen. Som optakt til den offentlige debat, der skal afholdes i efteråret 2004, og på baggrund af det store antal vigtige udtalelser, det har afgivet i de senere år, tilkendegiver EØSU allerede nu, at det er interesseret i at deltage aktivt i den proces, som allerede er i gang.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

### Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om aktiviteterne under Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad samt forslag til omarbejdning af Rådets forordning (EF) nr. 1035/97«,
- »Forslag til Rådets forordning om Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad (omarbejdet udgave)«

(KOM(2003) 483 endelig — 2003/0185 (CNS))

(2004/C 80/27)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. september 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Sukhdev Sharma til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling (mødet den 10. december 2003) følgende udtalelse med 119 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod.

#### 1. Resumé af Kommissionens dokument

1.1. Kommissionens dokument består af to dele: en meddelelse, hvori observatoriet evalueres, og et forslag til omarbejdning af den tilgrundliggende forordning.

1.1.1. Meddelelsen indeholder Kommissionens overvejelser om observatoriets hidtidige indsats og tager højde for resultaterne af en eksternt evaluering gennemført for Kommissionen af »Centre for Strategy and Evaluation Services« og for reaktionerne fra de interessenter, som har givet feedback på evalueringen.

1.1.2. I analysen fokuseres først og fremmest på observatoriets vigtigste opgave, nemlig at »forsyne Fællesskabet og dets medlemsstater med objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger på europæisk plan om fænomenerne racisme, fremmedhad og antisemitisme«, og på metoderne til at opnå dette. Derefter undersøges observatoriets andre aktiviteter som f.eks. rundbordsdrøftelser, forskning og analyse samt udbredelse af oplysninger, data og årsrapporter.

1.1.3. Kommissionen undersøger dernæst observatoriets ressourcer og vurderer, i hvilken grad dets mål er hensigtsmæssige, særligt i lyset af de lovgivningsmæssige og politiske ændringer, som har fundet sted siden dets oprettelse. I dette afsnit undersøges ligeledes forslagene om at ændre observatoriets geografiske dækning, dets navn og endda omfanget af dets arbejdsopgaver.

1.1.4. Kommissionen gennemgår organisationens effektivitet ud fra følgende aspekter:

- ledelsesstrukturen, der omfatter en bestyrelse, et forretningsudvalg og en direktør,
- organisationsstrukturen,
- udvikling og overvågning af arbejdsprogrammer,
- finansiering og administration,
- rekruttering og oprettelse af observatoriet,
- forholdet til Europa-Kommissionen og andre europæiske institutioner.

1.1.5. Efter at have opsummeret de vigtigste resultater af den eksterne evaluering konkluderer Kommissionen, at det overordnede indtryk af observatoriets resultater er blandede. Observatoriet har opnået betydelige fremskridt, men med hensyn til de hidtidige resultater står det klart, at det stadig er muligt og nødvendigt at opnå kvalitets- og værdiforbedringer, især i forbindelse med dataenes objektivitet og sammenlignelighed. For at opnå maksimal indflydelse på EU's og medlemsstaternes politik og praksis, bør centeret endvidere — uden at det går ud over dets autonomi — tage højde for EU's prioriteter i sit arbejdsprogram.

1.2. Resultaterne i meddelelsen afspejles i dokumentets anden del, der indeholder en omarbejdet udgave af Rådets forordning (EF) nr. 1035/97 om oprettelse af observatoriet og forvaltning af dets aktiviteter.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. EØSU afholdt den 7. oktober 2003 en høring om »Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedheds rolle og funktion«. En bred vifte af repræsentanter for nationale og europæiske civilsamfundsorganisationer deltog i høringen og redegjorde for deres syn på Kommissionens meddelelse. Udvalget har i denne udtalelse bl.a. trukket på disse kommentarer.

2.2. Der er meget i meddelelsen, som udvalget kan tilslutte sig, navnlig:

- Kommissionens afvisning af de eksterne evaluators anbefaling af, at observatoriets bestyrelse kommer til at bestå af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer. Afvisningen af dette forslag begrundes med, at det kan opfattes som et utidigt indgreb i observatoriets selvstændighed.
- Kommissionens understregning af behovet for at sikre, at observatoriet fortsat er helt uafhængigt af medlemsstaterne.
- Udvidelsen af observatoriets rolle, opgaver og aktivitetsområder med henblik på at følge med udviklingen i Det Europæiske Fællesskabs kompetencer efter vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1035/97 (artikel 13 i Amsterdamtraktaten og Fællesskabets kompetence inden for områderne indvandrer-, flygtninge- og asylspørgsmål).
- Sammenkædningen af observatoriets målsætninger og EU's udvikling i forbindelse med oprettelse af et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- Etableringen af en klar sammenhæng mellem observatoriets arbejde og EU's andre prioriterede områder, således at der opnås en merværdi for politikudviklingen på europæisk og nationalt plan.
- Observatoriets arbejdsopgaver er formelt blevet udvidet til også at omfatte andre former for intolerance i forbindelse hermed, f.eks. religiøs intolerance.
- Udvidelse af observatoriets arbejdsopgaver, så det kan arbejde sammen med ansøgerlandene.
- Større fleksibilitet giver mulighed for joint ventures mellem observatoriet og andre internationale organisationer som f.eks. Europarådet.

- Der lægges større vægt på at måle observatoriets resultater set i forhold til dets målsætninger og arbejdsprogram.
- Tilpasningerne af forordningen for så vidt angår beslutningsprocessen i bestyrelse og forretningsudvalg, hvilket bør resultere i en mere effektiv beslutningstagning.
- Bestyrelsen bør råde over den fornødne ekspertise med hensyn til organisationsforvaltning, planlægning og budgetstyring.

## 3. Særlige bemærkninger

### 3.1. Målet

3.1.1. Efter omarbejdningen lyder observatoriets vigtigste opgave som følger:

»Observatoriets vigtigste opgave er, navnlig inden for de i artikel 4, stk. 3, nævnte områder, at forsyne Fællesskabet og dets relevante institutioner og myndigheder med objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger på europæisk plan om fænomenerne racisme, fremmedhad og antisemitisme samt intolerance i forbindelse hermed, som kan være til hjælp, når Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområder træffer eller fastlægger foranstaltninger. Observatoriet bidrager i den forbindelse til at udvikle EU til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.«

3.1.2. Udvalget giver Europa-Kommissionen ret i, at observatoriet fortsat bør fokusere på racisme og fremmedhad, og at dets arbejdsopgaver ikke bør udvides til at omfatte andre grunde til forskelsbehandling som f.eks. køn, seksuel orientering, alder, osv. Samtidig er udvalget enig med Europa-Kommissionen i, at fænomener som racisme og fremmedhad bør fortolkes bredt og bør omfatte intolerance i forbindelse hermed.

3.1.3. Samtidig glæder udvalget sig over udvidelsen af observatoriets rolle, opgaver og aktivitetsområder med henblik på at følge med udviklingen i Fællesskabets kompetenceområder, f.eks. inddragelse af traktatens artikel 13 og Fællesskabets kompetence inden for områderne indvandring, flygtninge og asyl.

3.1.4. Endvidere pålægges observatoriet i henhold til artikel 3 følgende opgaver: »(c) indsamling, registrering og analyse af oplysninger og data« og »(g) udarbejdelse af konklusioner og henstillinger til Fællesskabet og medlemsstaterne«.

3.1.5. I forhold til den hidtidige forordning foretages der i artikel 2 (»Mål«) en indsnævring af målgruppen, således at det nu kun er »Fællesskabets og dets medlemsstaters relevante institutioner og myndigheder«, som skal have stillet oplysninger til rådighed. Dermed bortfalder civilsamfundet, arbejdsmarkedets parter og ngo'erne på europæisk og nationalt plan som målgruppe for informationerne. Udvalget er af den opfattelse, at civilsamfundet også i fremtiden vil være af stor betydning for bekæmpelse af racisme, fremmedhad og antisemitisme samt intolerance i forbindelse hermed. Derfor foreslår udvalget følgende ændring af artikel 2: »Observatoriets vigtigste opgave er at forsyne Fællesskabets og dets medlemsstaters relevante institutioner og myndigheder samt civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter ...«

3.1.6. Udvalget er overbevist om, at observatoriet bør påtage sig en proaktiv rolle ved at præsentere EU's institutioner og medlemsstaterne for handlingsoplæg, og at dette bør afspejles i målet. Udvalget mener, at den relevante del af det omarbejdede mål bør ændres ved at erstatte teksten »som kan være til hjælp, når Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområder træffer eller fastlægger foranstaltninger« med »ved at formulere handlingsoplæg, som kan være til hjælp, når Fællesskabet og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområder træffer eller fastlægger foranstaltninger«.

### 3.2. Inddragelse af civilsamfundet i observatoriets aktiviteter

3.2.1. I øjeblikket inddrages civilsamfundet primært i observatoriets arbejde gennem de nationale rundbordsdrøftelser i de enkelte medlemsstater. Kommissionen henstiller, at observatoriet ikke længere fremmer afholdelsen af sådanne møder, hvorved dets eneste aktive involvering af civilsamfundsorganisationerne går tabt. I den nye forordnings artikel 3, litra e) pålægges observatoriet imidlertid at »samarbejde med civilsamfundet, herunder ikke-statslige organisationer, arbejdsmarkedets parter, forskningscentre og repræsentanter for offentlige myndigheder og andre personer eller organer, som beskæftiger sig med racisme og fremmedhad, navnlig ved at fremme dialogen på europæisk plan og ved at deltage i drøftelser eller møder på nationalt plan, hvis det er relevant«.

3.2.2. Under høringen af de civilsamfundsorganisationer, som er involveret i bekæmpelsen af racisme og fremmedhad, blev det klart, at mens nogle rundbordsdrøftelser var effektive i nogle medlemsstater, var dette ikke tilfældet i andre. Udvalget

accepterer derfor Kommissionens syn på værdien af rundbordsdrøftelser og bifalder forslaget om, at observatoriet bør indrømmes større frihed til selv at afgøre, hvordan det konkret vil inddrage civilsamfundet.

3.2.3. Udvalget underkender dog heller ikke det argument, som blev fremført af civilsamfundsorganisationernes repræsentanter under høringen den 7. oktober 2003 om, nemlig at de nationale rundbordsdrøftelser hidtil har været den eneste form for aktivt samarbejde mellem observatoriet og de nationale civilsamfundsorganisationer. Udvalget er enig med Kommissionen i, at der bør udvises fleksibilitet. For at imødekomme civilsamfundsorganisationernes bekymringer anbefaler udvalget imidlertid, at observatoriet på nationalt plan bør rådføre sig med de relevante civilsamfundsorganisationer og medlemsstater med henblik på at få fastlagt passende formelle og uformelle strukturer for løbende høring, herunder eventuelt afholdelse af rundbordsdrøftelser.

### 3.3. Forvaltnings- og ledelsesordninger

3.3.1. Den nuværende ordning vedrørende udvælgelse af størstedelen af bestyrelsens medlemmer ser ud som følger:

»Medlemsstaterne udpeger en uafhængig person »med tilstrækkelig erfaring med hensyn til menneskerettigheder og analyse af racistske, fremmedfjendske og antisemitiske fænomener«.

Kommissionen foreslår, at dette ændres til: »personer ... der har ansvaret for driften af det eller de organer for fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der er omhandlet i artikel 13 i direktiv 2000/43/EF, eller for lignende uafhængige offentlige organer«.

3.3.2. Endvidere øges Kommissionens repræsentation fra ét til to medlemmer. Udvalget kan se værdien af dette forslag.

3.3.3. Udvalget er for et bredt sammensat observatorium, hvori alle interessenter er repræsenteret, og mener, at dette også bør afspejles i sammensætningen af bestyrelsen. Udvalget går således ind for, at hver medlemsstat samt relevante internationale partnerorganisationer og europæiske institutioner, herunder EØSU<sup>(1)</sup>, bliver repræsenteret ved ét medlem i observatoriets bestyrelse, ligesom civilsamfundsorganisationerne og arbejdsmarkedets parter bør være repræsenteret.

(1) Se EØSU's udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om oprettelse af et europæisk overvågningscenter for racisme og fremmedhad (KOM(96) 615 endelig udg.), EFT C 158 af 26.5.1997.

3.3.4. Udvalget deler de bekymringer, som adskillige repræsentanter for civilsamfundsorganisationer har givet udtryk for med hensyn til nødvendigheden af at opretholde og styrke observatoriets uafhængighed i forhold til ikke blot EU-institutionerne, men også medlemsstaterne, som i irritation over observatoriets arbejde undertiden har forsøgt at opnå større indflydelse på ledelsen af det. Udvalget anbefaler, at man sletter artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i henhold til hvilket repræsentationen af medlemsstaterne begrænses til personer, »der har ansvaret for driften af det eller de organer for fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, der er omhandlet i artikel 13 i direktiv 2000/43/EF, eller for lignende uafhængige offentlige organer«.

3.3.5. I tråd med behovet for at opretholde observatoriets uafhængighed anbefaler udvalget, at man bevarer de nuværen-

de uformelle ordninger, hvor medlemsstaterne har udpeget særlige embedsmænd til at varetage samarbejdsrelationerne til observatoriet, og ikke formaliserer dem ved at medtage dem i forordningen om observatoriet.

3.3.6. Udvalget tilslutter sig Kommissionens argument om, at en effektiv forvaltning af observatoriet forudsætter, at bestyrelsen består af et begrænset antal personer, der ikke blot har erfaring inden for ikkeforskelsbehandling og ligebehandling, men som også har en solid baggrund og erfaring inden for forvaltning. Løsningen herpå skal ikke nødvendigvis findes ved at begrænse rekrutteringsområdet for medlemsstaternes repræsentanter til specialiserede organer eller tilsvarende offentlige organer, som antydnet af Kommissionen. Den kan i stedet findes ved at tegne en tydelig profil af bestyrelsesmedlemmerne og rekruttere dem ved hjælp af en gennemsigtig og åben procedure.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om fastlæggelse af et fællesskabsprogram med henblik på at fremme organisationer, der er aktive på europæisk plan, hvad angår ligestilling mellem mænd og kvinder«**

(KOM(2003) 279 endelig — 2003/0109 (COD))

(2004/C 80/28)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. december 2003 i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 29, stk. 2 at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Christina Wahrolin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 109 stemmer for, 5 imod og 4 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Målet med det behandlede forslag til afgørelse er at udarbejde en basisretsakt om tildeling af tilskud for 2004 og 2005 til Den Europæiske Kvindelobby's driftsudgifter og til andre europæiske organisationer, der er aktive på europæisk plan inden for ligestilling mellem mænd og kvinder.

1.2. Kommissionens meddelelse er af teknisk karakter og foranlediget af en strukturel ændring af kravene til budgetdokumenterne.

1.3. Behovet for en basisretsakt opstod efter vedtagelsen af Rådets forordning nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget. Beslutningen om at udarbejde Kommissionens budgetstruktur efter ABB-metoden (Activity Based Budgeting) har medført, at der udarbejdes basisretsakter for en række tilskud, der hidtil er blevet finansieret med bevillinger fra budgettets del A (administrative bevillinger) under sektionen om Kommissionen (sektion III).

1.4. Bidrag til Den Europæiske Kvindelobby og andre organisationer, der er aktive på europæisk plan inden for ligestilling mellem mænd og kvinder, henhører under de bevillinger, hvis retsgrundlag må ændres (budgetpost A-3037 og A-3046). Disse organisationer gør et vigtigt stykke arbejde med oplysning om, opfølgning og formidling af Fællesskabets aktioner for kvinder. Organisationernes arbejde er af generel europæisk interesse.

1.5. Ligestillingsprincippet er et grundlæggende princip i fællesskabsretten og i EF-Dømstolens retspraksis. EU har en forpligtelse til at fremme ligestilling på alle områder af sin virksomhed.

## 2. Forslagets indhold

2.1. Forslaget består af en begrundelse, et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse med femten betragtninger, otte artikler og ét bilag. Desuden omfatter forslaget en finansieringsoversigt.

2.2. Forslagets retlige grundlag er EF-traktatens artikel 13, stk. 2, hvorefter Rådet kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af bl.a. køn. Fællesskabstilskyndelsesforanstaltninger i henhold til artikel 13, stk. 2, vedtages efter fremgangsmåden i artikel 251.

2.3. I forslaget henvises der ikke blot til artikler i EF-traktaten og i chartret om grundlæggende rettigheder, men også til erfaringer på fællesskabsplan, som har vist, at ligestilling mellem mænd og kvinder kun kan fremmes ved i praksis at gennemføre en række foranstaltninger, navnlig retsakter og konkrete aktioner, der underbygger hinanden. Der henvises også til Kommissionens hvidbog om nye styreformer, hvori der lægges vægt på princippet om at involvere borgerne i udarbejdelsen og gennemførelsen af politikkerne, inddrage civilsamfundet og dets organisationer samt sikre en mere effektiv og gennemsigtig høring af de interesserede parter.

2.4. I forslaget nævnes FN's fjerde Verdenskonference for kvinder, som blev afholdt i Beijing den 15. september 1995. Her vedtog man en erklæring og et handlingsprogram, hvori regeringerne, det internationale samfund og civilsamfundet opfordres til at træffe strategiske foranstaltninger med henblik på at udrydde forskelsbehandling af kvinder og enhver hindring for ligestilling mellem mænd og kvinder. Det nævnes

endvidere, at Rådet den 20. december 2000 (beslutning 2001/51/EF) vedtog et EF-handlingsprogram vedrørende fællesskabsstrategien for ligestilling mellem mænd og kvinder, som skal suppleres med støtteaktioner på de berørte områder.

2.5. Med forslaget oprettes et EF-handlingsprogram om tilskud til Den Europæiske Kvindelobby og andre organisationer, der er aktive på ligestillingsområdet på europæisk plan. Programmets generelle mål er at støtte aktiviteterne i organisationer, hvis løbende arbejdsprogram eller punktuelle indsatser er af generel europæisk interesse på ligestillingsområdet, eller hvis arbejde tager sigte på at fremme et af de mål, der indgår i Den Europæiske Unions politik på dette område.

2.6. Ifølge forslaget vil også lande uden for Fællesskabet kunne deltage i programmet, dvs. de lande, der optages i EU i 2004, EFTA-/EØS-landene samt Rumænien, Bulgarien og Tyrkiet.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU er enig med Kommissionen i, at der er behov for en basisretsakt vedrørende bevilling af drifts- og aktivitetsstøtte. EØSU finder det rigtigt at fastlægge et fællesskabsprogram med henblik på at fremme organisationer, der er aktive på ligestillingsområdet på europæisk plan. Det er meget vigtigt, at man med et sådant program støtter de værdifulde aktiviteter, der foregår i disse organisationer.

3.2. Programmet løber i perioden 2004/2005. For at sikre såvel Den Europæiske Kvindelobbys som andre berørte organisationers aktiviteter er det dog vigtigt med fortsat støtte efter denne periodes afslutning.

3.3. EØSU henviser til Det Europæiske Råds forårsmøde i marts 2003, hvor Rådet understregede, at det går ind for en mere effektiv gennemførelse, samordning og opfølgning, når det gælder ligestilling mellem mænd og kvinder og kønsmainstreaming i EU. For nøje at kunne følge de fremskridt, der sker, opfordrer Rådet Kommissionen til sammen med medlemsstaterne at udarbejde en årsrapport til næste forårsmøde i 2004 om udviklingen hen imod ligestilling mellem mænd og kvinder samt retningslinjer for kønsaspektet inden for de forskellige politikområder. EØSU ser dette handlingsprogram som et vigtigt bidrag forud for årsrapporten.

3.4. Den Europæiske Kvindelobby indtager en særlig position i dette vigtige arbejde og bør som foreslået bevilges driftsudgifter uden særlig ansøgningsprocedure.

3.5. EØSU noterer med tilfredshed, at respekten for Den Europæiske Kvindelobbys uafhængighed i forbindelse med udvælgelse af medlemmer og tilrettelæggelsen af lobbyens aktiviteter specifikt nævnes. EØSU finder det positivt, at respekten for modtagende organisationers uafhængighed og integritet på denne måde understreges.

3.6. EØSU er også enig i, at det er vigtigt, at europæiske kvindeorganisationer og andre organisationer, der beskæftiger sig med ligestilling mellem mænd og kvinder, som foreslået kan modtage tilskud til driftsudgifter og få projektstøtte fra programmet.

3.7. EØSU mener, at der er behov for en tydeliggørelse af retningslinjerne, når det gælder bevillinger til underrepræsenterede grupper af piger og kvinder, f.eks. handicappede, og piger og kvinder, der udsættes for dobbelt diskrimination.

3.8. EØSU gør Kommissionen opmærksom på, at der i høj grad også blandt andre europæiske organisationer, hvis aktiviteter kun delvis tager sigte på at fremme ligestilling mellem kønnene, kan findes et behov for at få adgang til programmet. Desuden sætter EØSU stor pris på alle initiativer, der fremmer tværsektorielt samarbejde mellem civilsamfundets mange forskellige organisationer, og opfordrer Kommissionen til at have dette in mente.

3.9. EØSU understreger vigtigheden af, at arbejdet for ligestilling mellem mænd og kvinder varetages af en lang række forskellige organisationer og ikke blot af de organisationer, der specifikt har dette som sigte, og at EU på forskellig måde yder støtte hertil. Ligestilling er — ligesom grundlæggende frihed for både mænd og kvinder, uanset race eller etnisk baggrund, religion eller overbevisning, handicap, alder eller seksuel orientering — et spørgsmål om pigers, drenges, kvinders og mænds menneskerettigheder.

3.10. EØSU mener dog, at teksten kan gøres klarere, når det gælder spørgsmålet om, hvilke andre organisationer med et ligestillingsmæssigt sigte der kan ansøge om støtte. Programmets geografiske dækningsområde er klart defineret. Men EØSU ønsker herudover en klarlægning af, hvad der menes med »europæisk plan«, idet antallet af repræsenterede lande i de ansøgende organisationer og projektaktiviteternes geografiske udbredelse sikkert vil variere. Uklare regler hæmmer gennemførelsen. Et relevant spørgsmål er f.eks.: Hvor mange medlemsstater skal en organisation omfatte for at kunne regnes for europæisk, og hvornår er en organisation regional/subregional?



3.11. EØSU finder det vigtigt, at dette særlige handlingsprogram vedtages som supplement til andre målrettede programaktiviteter. Det er samtidig særdeles vigtigt fortsat at integrere ligestillingsaspektet i alle fællesskabsprogrammer og -initiativer (mainstreaming), idet de organisationer i civilsamfundet, der beskæftiger sig med ligestilling mellem mænd og kvinder, jo også kan tage del i disse programmer og initiativer og få projektstøtte derfra.

3.12. Forslaget vedrører toårsperioden 2004/2005. Det samlede foreslåede budget lyder på 2 222 000 EUR. I forbindelse med fastsættelsen af budgetrammerne for perioden er det vigtigt at tage hensyn til de krav, som bl.a. udvidelsen og det store geografiske område — såvel administrativt som i forbindelse med program- og projektaktiviteterne — stiller til de organisationer, der arbejder med ligestilling mellem mænd og kvinder. Støtten til både Den Europæiske Kvindelobby og andre organisationer, der er aktive inden for ligestilling mellem mænd og kvinder, er ikke steget proportionalt med organisationernes øgede opgaver i forbindelse med udvidelsen og mainstreamingen.

3.13. Derfor ser EØSU et stærkt behov for at øge den økonomiske støtte gennem en udvidelse af programmets

budgetramme og fastsættelse af en højere procentsats. EØSU støtter Kommissionens forslag om, at organisationer skal kunne ansøge om støtte til såvel driftsudgifter som projektstøtte, men også om kun én af delene.

#### 4. Fremtidige handlingsprogrammer

4.1. EØSU henleder Kommissionens opmærksomhed på visse svagheder i forslaget, som der bør rettes op på, inden nye programforslag fremlægges:

4.2. EØSU ønsker en klarere definition af, hvad der menes med en europæisk organisation, der er aktiv på ligestillingsområdet.

4.3. EØSU anmoder Kommissionen om at præcisere, om forslaget tager sigte på alle former for organisationer, der beskæftiger sig med ligestilling mellem mænd og kvinder, eller kun kvindeorganisationer.

4.4. EØSU gør også opmærksom på, at vigtige politikområder mangler i prioriteringerne. EØSU mener dog, at der i løbet af programperioden kan tages stilling til disse spørgsmål i tilknytning til udformningen af det efterfølgende program.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71«**

(KOM(2003) 468 endelig — 2003/0184 (COD))

(2004/C 80/29)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. september 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Peter Boldt til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 111 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Forordning (EØF) nr. 1408/71 er siden 1971 blevet ajourført og ændret flere gange for at blive tilpasset dels forandringer i medlemsstaternes sociale sikringsystemer, dels EF-Domstolens domme, som påvirker den fremtidige anvendelse af forordningen. Også udvidelserne af Fællesskabet har affødt behov for ændringer.

1.2. I konsekvens af ændringerne af forordning (EØF) nr. 1408/71 har man samtidig også ændret forordning (EØF) nr. 574/72.

## 2. Resumé af indholdet i Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen har forelagt et forslag til forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71. Forslagets hovedformål er at ajourføre forordningerne 1408/71 og 574/72, specielt hvad angår særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse. Behovet er blevet akut efter en række afgørelser fra EF-domstolen, som danner præcedens i forbindelse med gennemførelsen af forordning (EØF) nr. 1408/71.

2.2. Domstolen har gentagne gange konstateret, at »eksportabilitetsprincippet« skal fortolkes strengt. Det betyder, at man kun kan udelukke ydelser, der er specielle, ikke bygger på bidrag og er opført i forordningens bilag II a.

2.3. Forslaget tager også hensyn til udviklingen i medlemsstaternes lovgivning. Denne udvikling kan dels være en følge af Domstolens afgørelser, dels være en selvstændig udvikling af den sociale beskyttelse i medlemsstaterne.

2.4. I forslaget indgår også opdateringer af fællesskabsforordningerne, som har at gøre med forholdet mellem forordningerne og bestemmelser i bilaterale aftaler om social beskyttelse.

2.5. Kommissionens øvrige forslag drejer sig om tilpasninger af bilagenes tekst om medlemsstaterne og om tekniske justeringer.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. Udvalget bifalder Kommissionens forslag og gentager, hvad det konstaterede i udtalelsen af 27. januar 1999 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet<sup>(1)</sup>, nemlig at ændringsforslagene skal tilgodese behovet for at forny og ajourføre de forordninger, der skal fremme koordineringen af de sociale sikringsystemer<sup>(2)</sup>. Forslaget fremlægges, mens arbejdet med helhedsreformen, som skal forny og forenkle forordning (EØF) nr. 1408/71 og forbedre koordineringen, nærmer sig sin afslutning.

(1) EFT C 101 af 12.4.1999.

(2) EFT C 75 af 15.3.2000.

3.2. Skønt man allerede er nået til enighed om teksten i afsnit III, kapitel 8 (særlige ikke-bidragpligtige kontantydelse), og om hovedprincipperne i forbindelse med bilagene i forordning (EØF) nr. 1408/71, fortsætter drøftelserne om de ydelser i de forskellige lande, der skal nævnes i bilagene. Det er således muligt, at indholdet i det foreliggende forslag vil blive ændret.

3.3. Udvalget støtter fuldt ud hensigten med helhedsreformen af forordningerne (EØF) nr. 1408/71 og 574/72, nemlig at gøre reglerne tydeligere og lettere at fortolke og forstå for EU-borgere, som benytter sig af retten til at flytte inden for Fællesskabet. I den forbindelse er det vigtigt, at gældende retspraksis også kommer til udtryk i lovgivningen.

#### 4. Bemærkninger til enkelte artikler

4.1. Artikel 1, 1): Forslag om affattelsen af artikel 4, stk. 2 a: Her præciseres det, hvad der forstås ved særlige ikke-bidragpligtige kontantydelse. Forslaget tydeliggør begrebet og svarer til Domstolens praksis. Forslaget om affattelsen af artikel 4, stk. 2 a, er i overensstemmelse med den formulering, man er enedes om i forbindelse med fornyelsen af forordning (EØF) nr. 1408/71. Forslaget er logisk opbygget og lettere at forstå end den nuværende formulering.

4.2. Artikel 1, 3) foreslår, at artikel 10 a, stk. 1, ændres, så man bedre end på grundlag af den nuværende tekst kan forstå,

hvilke rettigheder der ikke kan eksporteres. Forslaget tydeliggør teksten, men ændrer ikke indholdet.

4.3. Artikel 1, 4) foreslår, at der i artikel 23 indsættes et nyt stk. 2 a. Tilføjelsen tydeliggør, hvordan der skal tages hensyn til referenceperioder fra flere medlemsstater. Forslaget tydeliggør teksten og reducerer fortolkningsproblemerne. Borgerne kan bedre forstå og fortolke deres rettigheder.

4.4. Artikel 1, 5). Her foreslås, at artikel 33, stk. 1, erstattes af en ny formulering, som tydeliggør yderligere krav, der stilles til den kompetente institution i forbindelse med beregning af pensioner. Også denne ændring er nødvendig. Ændringen øger retssikkerheden for borgerne.

4.5. Ændringerne i bilagene følger af EF-Domstolens afgørelser og/eller af ændringer i national lovgivning. EØSU finder, at ajourføringen af bilagene er af største betydning med henblik på i praksis at sikre borgernes sociale rettigheder. Udvalget går ud fra, at forhandlingerne i Rådet om bilag II a afsluttes snarest muligt, så forslaget kan træde i kraft.

#### 5. Konklusion

EØSU stiller sig positivt til forslaget om ændring af de to forordninger. Ændringerne er begrundede i hensynet til klarhed og gennemsigtighed og bidrager til at styrke borgernes retssikkerhed og sociale beskyttelse.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker 2003-2005«

(2004/C 80/30)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 15. maj 2003 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Thomas Delapina til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december, følgende udtalelse med 50 stemmer for, 5 imod og 2 hverken for eller imod.

### 1. Sammenfatning

1.1. Den foreliggende udtalelse supplerer EØSU's tidligere arbejde og bygger navnlig på udtalelsen af 26. marts 2003 om »Overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker 2003« (ordfører: Bruno Vever), som udvalget udarbejdede som reaktion på »Meddelelse fra Kommissionen om gennemførelsen af de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer for 2002«.

1.1.1. I denne udtalelse skelnede udvalget mellem tre problemer: (i) generel målretning af »retningslinjerne«, (ii) gennemførelse af »retningslinjerne« i praksis, og (iii) integration af »retningslinjerne« i de øvrige politikområder.

1.1.2. I overensstemmelse med den daværende prioritering blev der lagt særlig vægt på spørgsmålet om gennemførelsen i praksis. Derfor uddybes dette aspekt ikke på ny i den her foreliggende udtalelse.

1.1.3. I den tidligere udtalelse blev det generelle makroøkonomiske policy-mix desuden kritiseret for at være utilstrækkeligt. Det hed bl.a.: »Modsat andre regioner i verden savner EU en makroøkonomisk politik, som er stærk nok til at sætte skub i væksten, hvilket ville give EU bedre muligheder for at imødegå konjunkturafmatningen, genskabe tilliden og styrke den interne efterspørgsel«.

1.1.4. I den foreliggende udtalelse er det derfor først og fremmest EØSU's tidligere udsagn om og forslag til den generelle udformning af det makroøkonomiske policy-mix, der skal sættes i centrum. Denne vægtning indebærer på ingen måde, at betydningen af strukturpolitiske foranstaltninger eller af gennemførelsen på nationalt plan undervurderes.

1.2. Den europæiske økonomi har i de seneste tre år været præget af bekymrende lav vækst, og udsigterne til et hurtigt, kraftigt og holdbart opsving er dårlige, da det skorter på effektiv intern efterspørgsel. Navnlig det lave investeringsniveau er betænkeligt. Det forekommer dermed urealistisk, at Lissabonmålene for 2010 skulle kunne realiseres.

1.3. Trods de manglende resultater har retningslinjerne i årevis været udformet ens, nemlig som en kombination af en stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik og omkostningsdæmpende, fleksibilitetsfremmende foranstaltninger på udbudssiden. Den opfattelse, at en stabilitetspolitik i sig selv er tilstrækkelig til automatisk at skabe vækst, har ikke holdt stik. Man kan ikke eliminere manglende efterspørgsel ved at forøge fleksibiliteten og sænke omkostningerne. En stabilitetspolitik, der ensidigt satser på forbedring af udbudsbetingelserne, virker restriktivt. Nu som før er der ingen tegn på, at den makroøkonomiske politik i EU bestræber sig på selv at sætte gang i væksten.

1.4. EØSU er — i modsætning til Kommissionen og Rådet — af den opfattelse, at de interne europæiske hindringer for et holdbart og selv bærende konjunkturopsving kun kan fjernes ved en fundamental omlægning af den økonomiske politik, herunder især den makroøkonomiske politik. EU må tage sin tilflugt til egne interne kræfter for igen at få den europæiske økonomi bragt ind på vejen mod vækst og fuld beskæftigelse. Det forudsætter en aktiv, ekspansionsorienteret, koordineret økonomisk politik, der tager hensyn til de makroøkonomiske kredsløbssammenhænge. Til en sådan afbalanceret makroøkonomisk politik med fuld beskæftigelse som erklæret målsætning hører ud over omkostningsdæmpende foranstaltninger på udbudssiden frem for alt styrkelse af den effektive efterspørgsel.

1.5. Det er for tiden særdeles nødvendigt at styrke investorerne og forbrugernes tillid, og det forudsætter en troværdig økonomisk politik. Men den økonomiske politiks troværdighed tager skade, hvis der i en situation som den, der har hersket de seneste tre, år ikke handles aktivt, men fortsat udvises passivitet. Et makroøkonomisk policy-mix, der tilstræber vækst og fuld beskæftigelse ved at bekæmpe den vedvarende mangel på efterspørgsel og dermed også bekæmper manglen på tillid hos de økonomiske aktører, forudsætter.

1.5.1. ... en stabilitetsorienteret, men vækstvenlig omfortolkning af vækst- og stabilitetspagten, så medlemsstaternes finanspolitiske spillerum udvides med henblik på aktivt at fremme vækst og beskæftigelse;

1.5.2. ... en pragmatisk, fremadskuende pengepolitik, der, navnlig i tider uden fare for inflation, også påtager sig et ansvar for den samlede økonomiske udvikling;

1.5.3. ... et passende lønniveau, der svarer til produktivtetsudviklingen, og omfattende (social) sikkerhed, så der er balance mellem konkurrenceevne, efterspørgsel og social samværdighed;

1.5.4. ... fyldestgørende koordinering af disse politikområder i et konstruktivt og åbent dialogklima.

1.6. Koordineringen af den økonomiske politik inden for EU har ikke givet gode resultater i den aktuelle økonomiske krise. Mange regler har vist sig for stive og for dårlige i forhold til de praktiske udfordringer, og samspillet mellem institutionerne er mangelfuldt. Omfattende reformer står på dagsordenen. De skal frem for alt åbne mulighed for mere fleksible økonomisk-politiske reaktioner, der svarer til de aktuelle økonomiske udfordringer. Kun sådan kan Europa komme ud af den nuværende vækst- og beskæftigelsesmæssige krise. Med Europas tidligere beviste evne til at kombinere social stabilitet og innovation in mente nærer udvalget tiltro til, at de nødvendige reformer kan gennemføres.

1.7. Specielt hvad angår koordineringen, men også i anden henseende, burde der allerede i retningslinjerne for perioden 2003-2005 være ofret megen opmærksomhed på udvidelsen, som jo også medfører stærkt ændrede rammebetingelser for de nuværende medlemsstater. Udvalget forstår ikke, hvorfor man har undladt dette, når retningslinjerne gælder for et tidsrum på 3 år.

1.8. Allerede på grund af denne forsømmelse er en beskedne revision i form af en »aktualisering« i foråret 2004 ikke tilstrækkelig. Den nødvendige fundamentale omarbejdelse bør tages som anledning til at foretage en grundlæggende omlægning af den økonomisk-politiske linje.

1.9. Med nærværende initiativudtalelse leverer udvalget et konstruktivt bidrag i henhold til pkt. 27 i retningslinjerne, hvor der opfordres til at intensivere analyserne af den økonomiske udvikling og de økonomisk-politiske krav.

## 2. Hovedindholdet i Rådets dokument

2.1. For første gang er »De overordnede retningslinjer for den økonomiske politik« blevet udarbejdet sammen med retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken i den såkaldte »retningslinjepakke«. I sin udtalelse om »Overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker 2003«<sup>(1)</sup> har EØSU udførligt redegjort for denne procedure.

2.2. »De overordnede retningslinjer for den økonomiske politik« er det centrale dokument i politiksamordningsindsatsen, som understøtter den økonomiske styring i EU og medlemsstaterne.

2.3. Retningslinjerne fokuserer på det bidrag, den økonomiske politik i de kommende tre år kan yde til realisering af det mål for EU, der blev opstillet i Lissabon. I første del formuleres en række generelle retningslinjer, der gælder for alle medlemsstaterne. I et særligt kapitel behandles de specielle udfordringer for euroområdet. Anden del indeholder landespecifikke retningslinjer, der formuleres individuelt for hver af de 15 medlemsstater.

2.3.1. EØSU beskæftiger sig i nærværende udtalelse med første del, der drejer sig om alle medlemsstaterne, respektive om landene i euroområdet. De generelle retningslinjer i første del bygger på tre søjler, nemlig for det første en vækst- og stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik, for det andet økonomiske reformer for at øge EU's vækstpotentiel og for det tredje styrkelse af bæredygtigheden.

2.3.2. Søjle 1 (en vækst- og stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik): I retningslinjerne understreger EU, at det er vigtigt at opnå højere og holdbare vækstrater, hvilket forudsætter sunde makroøkonomiske betingelser og en solid makroøkonomisk politik.

2.3.3. Søjle 2 (økonomiske reformer for at øge EU's vækstpotentiale): Bedre fungerende og mere konkurrencedygtige arbejds-, produkt- og kapitalmarkeder er nødvendige for at opnå en mere fleksibel økonomi og forøge den potentielle vækst.

2.3.4. Søjle 3 (styrkelse af bæredygtigheden): Der må tages passende hensyn til den økonomiske, sociale og miljømæssige bæredygtighed for at sikre, at bestræbelserne på længere sigt giver de forventede resultater.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. Udvalget bifalder en række forbedringer såvel af proceduren for retningslinjernes udarbejdelse som af deres indhold.

3.1.1. Det er positivt, at den ofte krævede synkronisering med retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken er blevet gennemført. For en vellykket beskæftigelsespolitik forudsætter foruden arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger ikke mindst en vækst- og beskæftigelsesorienteret makroøkonomisk politik.

3.1.2. Desuden må det hilses velkommen, at den treårige gyldighedsperiode nu også er formelt fastlagt, da mellemfristet tilrettelæggelse af den økonomiske politik kan sikre stabile rammebetingelser. Dog må det ikke udelukke muligheden for at handle med kort varsel inden for den økonomiske politik.

(1) EUT C 133 af 6.6.2003.

3.1.3. Også det forhold, at der er et særligt afsnit om euroområdet, som behandler dettes specielle udfordringer, repræsenterer en forbedring af retningslinjernes kvalitet.

3.1.4. Desuden er det glædeligt, at der er et afsnit om holdbarhed, som ikke blot behandler finansieringen af ældreordningerne og miljømæssig holdbarhed, men også understreger den økonomiske og sociale samhörigheds betydning.

3.1.5. I udtalelsens punkt 4 nævnes yderligere en lang række detailpunkter, hvor EØSU kan tilslutte sig formuleringerne i retningslinjerne.

3.2. Ikke desto mindre vil udvalget nedenfor på ny påvise, at den generelle makroøkonomiske politik, der ligger til grund for retningslinjerne, ikke er tilstrækkelig til at tackle de afgørende udfordringer og sørge for mere vækst og beskæftigelse<sup>(1)</sup>. Den praktiske side, altså manglerne i forbindelse med efterlevelsen af retningslinjerne, har udvalget allerede behandlet udførligt i en særlig udtalelse<sup>(2)</sup>.

3.2.1. Ifølge Kommissionens nye efterårsprognose vil den europæiske økonomi i 2003 for tredje år i træk opleve en meget lav økonomisk vækst, som ligger klart under de potentielle muligheder. Som følge af den utilfredsstillende økonomiske vækst vil beskæftigelsen i euroområdet falde i løbet af dette år. Arbejdsløsheden vil i 2003 udgøre 8,9 % i euroområdet og i 2004 endog komme op på 9,1 %, hvilket er en stigning på 1,1 % procentpoint i forhold til 2001.

3.2.2. Den markante konjunkturafmatning i 2002 skyldtes i væsentligt omfang et kraftigt fald i den interne efterspørgsel. Forbrugerne viste sig klart mere tilbageholdende med at give penge ud, og navnlig faldt virksomhedernes investeringer mærkbart på grund af ugunstige forventninger til afsætningen. I mellemtiden har de private husholdningers og virksomhedernes tillid bedret sig noget, men trods dette er der heller ikke for 2004 udsigt til et selvstående opsving i konjunkturforstand. Som følge af den fortsat svage indenlandske efterspørgsel vil et mindre eksportledet genopsving være en mulighed, men der vil ikke være tale om en tilbagevendende til den potentielle vækstrate. Det forventer Kommissionen først vil ske i 2005 sammen med et fald i ledigheden — men prognosen er behæftet med store risikomomenter.

(1) Se f.eks.: EFT C 139 af 11.5.2001 »De overordnede økonomisk-politiske retningslinjer for 2000«, EFT C 48 af 21.2.2002 »Ændrede verdensøkonomiske rammevilkår: Nye økonomisk-politiske udfordringer for Den Europæiske Union«, EUT C 85 af 8.4.2003 »Økonomisk styring i EU«, EUT C 133 af 6.6.2003 »Overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker 2003«, »Resolution til EU-Konventet«.

(2) EUT C 133 af 6.6.2003 »Overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker 2003«.

3.2.3. En så svag økonomisk vækst i tre på hinanden følgende år medfører velfærdstab af næsten samme omfang som under recessionerne i årene 1975, 1981 og 1993. Men modsat de daværende »ægte« recessioner erkendes krisen denne gang ikke i tilstrækkeligt omfang, da den er »snigende«. Den aktuelle konjunkturkrise har omfattende negative konsekvenser for arbejdsmarkedet og de offentlige budgetter. Stigning i arbejdsløsheden, reduktion af udbuddet af arbejdskraft og forøgelse af de offentlige underskud er imidlertid ikke et kortsigtet fænomen, men har også langsigtede negative konsekvenser.

3.2.4. Dermed rykker målsætningen, der går ud på »inden 2010 at gøre Europa til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhörighed«, endnu længere ud i fremtiden. Da dette mål forudsætter vækstrater på 3 % indtil 2010, kan det efter den aktuelle mindst treårige svaghedsperiode ikke nås uden en aktiv vækstpolitik. De BNP-vækstrater, der hidtil er nået, har langt fra været tilstrækkelige til at løse EU's største problemer (som f.eks. vedvarende høj arbejdsløshed, indkomstmæssige og regionale skævheder, fattigdom og udstødelse, risiko på arbejdsmarkedet).

3.2.5. Dette kunne have været en fornyet anledning til at underkaste EU's samlede økonomisk-politiske strategi, altså de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik, en revision og dreje politikken på de enkelte delområder i ekspansiv retning. Men denne chance er ikke blevet udnyttet; tværtimod holder man fast ved de grundlæggende valg, som forstærker tendenserne til stagnation. Trods de manglende resultater er det grundlæggende makroøkonomiske policy-mix til tackling af Unionens centrale udfordringer stort set forblevet uændret i årevis.

3.2.6. Kommissionen<sup>(3)</sup> og Rådet for Den Europæiske Union (Henstilling vedrørende de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik af 26.6.2003) understreger ganske vist med rette den makroøkonomiske politiks betydning for fremme af vækst og beskæftigelse, men kritiserer ikke manglen på handling i den makroøkonomiske politik. De satser fortsat på en økonomisk politik, hvis hovedmål er at øge den økonomiske vækst ved hjælp af omkostningsdæmpende foranstaltninger og større fleksibilitet. Den makroøkonomiske politik med dens tre elementer penge-, finans- og lønpolitik er dermed fortsat restriktivt orienteret. Denne generelle udformning af de økonomisk-politiske henstillinger lover ikke godt; den er ikke afbalanceret, og den er utilstrækkelig, for den lægger vægten på udbudssiden og tager ikke hensyn til, at de udbudsmæssige og de efterspørgselsmæssige faktorer i det økonomiske kredsløb skal udvikle sig i et afbalanceret forhold, hvis det skal lykkes at udnytte vækstpotentialt.

(3) KOM(2003) 170 endelig af 8.4.2003: Kommissionens henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik.

3.2.7. Det fremgår af Kommissionens beskrivelse, at såvel Kommissionen som Rådet savner blik for, at denne udformning af den økonomiske politik, ved siden af de geopolitiske og udefrakommende faktorer, er en medvirkende årsag til den nuværende svage vækst (jf. »The EU Economy 2002 Review« og »Spring 2003 Economic Forecast«): Som årsager nævner Kommissionen med rette geopolitiske spændinger, usikkerheder forårsaget af udefrakommende faktorer (aktiemarkedene og olieprisen) samt strukturelle stivheder. Men Kommissionen erkender ikke, at den svage vækst i Europa også skyldes, at Europa som den eneste verdensregion giver afkald på en ekspansiv makroøkonomisk politik, der klart sigter på vækst, og blot passivt venter på at få del i et økonomisk opsving i andre verdensregioner. Det policy-mix, Kommissionen og Rådet nu har foreslået i årevis, har vist sig ude af stand til at skabe den interne efterspørgsel, som er nødvendig for at fremme investeringstilbøjeligheden. For alle de anbefalede udbudsmæssige strukturforbedrende foranstaltninger er uden virkning, når efterspørgslen og forventningerne til afsætningen ikke stiger tilsvarende.

3.2.8. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at OECD netop synes at betragte den forskellige udvikling i efterspørgslen i de forskellige verdensregioner som en følge af den forskellige udformning af den makroøkonomiske politik, som i mange regioner har stimuleret efterspørgslen væsentligt (jf. f.eks. OECD's Economic Outlook No. 73, executive summary).

3.3. Derfor går udvalget ind for et mere afbalanceret policy-mix, der skaber ligevægt mellem på den ene side udbuds- og efterspørgselsmæssige faktorer og på den anden side mikro- og makroøkonomiske faktorer. I punkterne 4.1-4.3 herunder skildres den udformning af den makroøkonomiske politik, som udvalget anbefaler. Det ville være fornuftigt at støtte denne politik med et vækstinitiativ i form af et fælleseuropæisk investeringsprogram. Desuden må det kræves, at medlemsstaterne efterlever henstillingerne korrekt. På mikroplanet er der frem for alt brug for, at virksomhederne holder sig på niveau med hensyn til teknologi og konkurrenceevne, så de kan udnytte det forhåndenværende produktionspotentiale bedre og dermed øge produktiviteten.

## 4. Særlige bemærkninger

### 4.1. Pengepolitik

4.1.1. Retningslinjernes udsagn om pengepolitik er traditionelt meget sparsomme; de begrænser sig til standardformuleringen, at pengepolitikken skal sikre prisstabilitet og — hvis prisstabiliteten ikke er truet — støtte den almindelige økonomiske politik. Klarere henstillinger undgås åbenbart, for at ECB ikke skal føle sin uafhængighed truet.

4.1.2. Det bør under alle omstændigheder være pengepolitikens mål at sikre et afbalanceret forhold mellem prisstabilitet, økonomisk vækst og beskæftigelse. I det policy-mix, som Rådet anbefaler, savnes der imidlertid en klar opfordring til

ECB til, at den også lever op til sit realøkonomiske ansvar (over for vækst og beskæftigelse). Med henblik herpå ville det være rimeligt at forpligte ECB på et stabilitetsmål »i videre forstand«, som ikke blot drejer sig om stabil pengeværdi, men også om stabilitet med hensyn til vækst, fuld beskæftigelse og social samhørighed. EØSU har allerede flere gange krævet, at pengepolitikken skal bidrage til at skabe vækst og beskæftigelse (f.eks. i resolution til EU-Konventet af 19. september 2002).

4.1.3. For at opretholde investorers og forbrugeres tillid må en ansvarlig og pragmatisk pengepolitik, der også har øje for den realøkonomiske udvikling, allerede i tilfælde af fare for konjunkturedgang troværdigt signalere, at den har til hensigt beslutsomt at modstyre. Selv om man i forbindelse med internationale sammenligninger må holde sig de forskellige rammebetingelser for øje, kan det fastslås, at en sådan pengepolitisk indstilling bidrog væsentligt til det langvarige boom i USA's økonomi i 1990'erne. ECB har siden sommeren 2001 undladt at optræde sådan. Allerede før terrorangrebene den 11. september 2001 stagnerede økonomien i alle de tre store verdensregioner. Men mens der uden for Europa blev grebet massivt ind med pengepolitiske foranstaltninger, reagerede ECB for sent og for svagt. Rentesænkninger, der først gennemføres et halvt år efter en konjunkturedgangs indtræden, nytter ikke noget, når det drejer sig om at opretholde investorenes tillid.

4.1.4. Som følge af det begrænsede forbrug, de beskedne investeringer og den høje eurokurs er der for tiden ikke nogen generel inflationsrisiko i Europa. I den situation forekommer ECB's rentepolitik igen i 2003 for tøvende (jf. OECD's Economic Outlook No. 73). Da det i international sammenligning høje renteniveau i Europa via kapitalindstrømning lægger den høje eurokurs nok en dæmper på det opadgående prispres, men samtidig på europæisk økonomisk eksportmuligheder.

4.1.5. Udvalget tilråder også, at man overvejer ECB's inflationsmål. Hvis man fastlagde en målkorridor, som i Storbritannien og i Sverige, ville der blive mulighed for mere fleksible tilpasninger. Hvis der er store forskelle på inflationsraterne i de enkelte lande, kan det føre til risiko for deflation i lande med meget svage prisstigninger. Det må imidlertid forhindres, da de pengepolitiske instrumenter i så fald mister deres virkning.

4.1.6. Kravet i retningslinjerne om bedre og mere effektiv koordinering af de makroøkonomiske politikker må, hvis der skal være konsekvens, også indeholde en forpligtelse til at afstemme pengepolitikken i forhold til andre politikområder. Det kan udmærket lade sig gøre således at inddrage ECB i en åben, permanent dialog om vurderingen af den økonomiske situation og de økonomisk-politiske muligheder, uden at dens uafhængighed antastes. De forskellige aktører i koordineringsprocessen må under alle omstændigheder bevare deres uafhængighed.

## 4.2. Budgetpolitik

4.2.1. Inden for en monetær union er det fornuftigt at koordinere medlemsstaternes budgetpolitik, hvis man tilstræber en stabil økonomisk udvikling og en forbedring af den beskæftigelsesmæssige situation. De seneste erfaringer under den økonomiske krise viser, at den nuværende form for koordination af budgetpolitikken som led i vækst- og stabilitetspagten er utilstrækkelig.

4.2.2. EØSU betragter det som højst ufordelagtigt for den økonomiske udvikling, at der er permanent diskussion og usikkerhed omkring koordinationsmekanismerne. De åbne spørgsmål i forbindelse med vækst- og stabilitetspagtens formulering og fortolkning bør derfor snarest afklares.

4.2.3. Hvad angår finanspolitikken lægger retningslinjerne på ny vægten på snart at nå de mellemfristede budgetsaldi, der er aftalt i vækst- og stabilitetspagten. Men bestræbelserne på at skabe balance på de offentlige budgetter i en situation med økonomisk stagnation risikerer at give sig udslag i yderligere reduktion af den økonomiske vækst og stigende arbejdsløshed. En sådan finanspolitisk kurs tager ikke tilstrækkeligt hensyn til den omfattende og fortsat stigende arbejdsløshed i EU. Tilmed ville reduktion af arbejdsløsheden være et væsentligt bidrag til at sikre de offentlige budgetters bæredygtighed.

4.2.4. Også budgetpolitikken bør klart forpligtes på målsætningerne »vækst og beskæftigelse«, men finanspolitikken har — ikke mindst på grund af selvpålagte krav — snarere virket konjunkturførstærkende, idet der er blevet sparet ekstra i nedgangsperioder.

4.2.5. Udvalget bifalder, at Kommissionen inden for de seneste måneder har foreslået, og at Rådet — bl.a. i retningslinjerne — har taget skridt til mere fleksibel håndhævelse af vækst- og stabilitetspagten. Det er navnlig positivt, at man bekender sig til at lade de automatiske stabilisatorer virke fuldt ud, at man vil undgå konjunkturførstærkende adfærd, og at man fremhæver gældskvotens rolle i modsætning til fordrings-erhvervsen.

4.2.6. Men grundproblemet ved pagten (lav BNP-vækst fører til større underskud; derpå følgende begrænsninger af udgifterne dæmper efterspørgslen og dermed væksten) er fortsat uløst. Mens man før i tiden forsøgte under stærk vækst at reducere de offentlige underskud, kræver retningslinjerne af landene i euroområdet som overgangsløsning gradvis nedbringelse af det strukturelle underskud med 0,5 procentpoint pr. år; men det virker mod hensigten i en periode med recession, idet det fjerner efterspørgsel og dermed dæmper konjunkturerne. Derfor efterlyser udvalget en yderligere omfortolkning af pagten, som tillader, at finanspolitikken svarer til de forskellige økonomiske situationer.

4.2.7. Det hævdes ofte, at budgetpolitikken troværdighed spiller en hovedrolle i forbindelse med den nødvendige styrkelse af investorerne og forbrugernes tillid, og at denne troværdighed er i fare, hvis udgifterne ikke skæres kraftigt ned. Herimod hævder udvalget: Det kan kun styrke troværdigheden, hvis den økonomiske politik i en situation med eklatant svag efterspørgsel dokumenterer vilje aktivt at sætte ind for at fremme vækst og beskæftigelse. Det forekommer ikke EØSU plausibelt, at de internationale finansmarkeder skulle se positivt på, at man procyklisk sparer sig ind i en krise, men negativt på, at der følges en vækstorienteret kurs.

4.2.8. Det ville frem for alt være ønskeligt, om den ensidige optagethed af saldiene blev afløst af en betragtningsmåde, der i højere grad tager hensyn til strukturelle og kvalitative aspekter ved de offentlige budgetter. Det bør i den forbindelse tilstræbes, at såvel indtægts- som udgiftsstrukturen bliver mere vækst- og beskæftigelsesintensiv. For at skabe retfærdighed mellem generationerne, er det rimeligt, at offentlige udgifter til store investeringer, der kommer flere generationer til gode, også fordeles over flere generationer. I praksis er der dog mange uløste problemer, der står i vejen for et sådant forslag. Problemerne er dels tekniske (de vedrører definitioner og afgrænsninger), dels politiske. Det er baggrunden for, at EØSU for øjeblikket er i gang med at udarbejde en initiativudtalelse om »budgetpolitik og investeringer«.

## 4.3. Lønpolitik

4.3.1. Faktisk er lønpolitikken ansvar for den samlede økonomiske udvikling blevet øget med indførelsen af den monetære union. Lønpolitiske fejludviklinger, som ikke svarede til den samlede økonomiske situation, kunne der tidligere kompenseres for ved at justere valutakursen. Denne korrektionsmulighed eksisterer ikke mere.

4.3.2. Da retningslinjerne ikke ser tilstrækkelig kritisk på pengepolitikken og budgetpolitikken, følger det som konsekvens, at lønpolitikken pålægges et uforholdsmæssigt stort ansvar for den samlede økonomiske udvikling. Lønpolitikken betydning i så henseende inden for policy-mixet kunne begrænses, hvis penge- og budgetpolitikken spillede deres rimelige rolle i det samlede system.

4.3.3. Udvalget bifalder i princippet retningslinjernes krav om sammenhæng mellem på den ene side den nominelle lønudvikling og på den anden side produktivetsmæssige fremskridt og inflationen på mellemlang sigt. Men hvis det gentagne krav om moderate, beskedne, mådeholdne eller tilbageholdende lønftaler betyder, at lønstigningerne skal være mindre end produktivetsstigningerne, kan udvalget ikke tilslutte sig det, da balancen mellem udbudsmæssige og efterspørgselsmæssige faktorer så går tabt.



4.3.4. Ser man udelukkende på udbudssiden, reducerer lavere lønstigninger de relative udgifter til arbejdskraftfaktoren og kan dermed øge beskæftigelsen. Men dermed overser man, at lønningerne ikke bare er en omkostningsfaktor på udbudssiden, men at de på efterspørgselssiden også er den faktor, der er mest afgørende for den interne efterspørgsel. Udpræget løntilbageholdenhed svækker altså den samlede efterspørgsel og dermed også vækst og beskæftigelse. Ud fra en økonomisk helhedsbetragtning forholder det sig sådan, at man ved på mellemlang sigt at indrette lønstigningerne efter produktivitetstigningen i den samlede nationale økonomi sikrer balance mellem en udvikling med tilstrækkelig efterspørgsel og bevarelse af priskonkurrenceevnen. Med en sådan fremgangsmåde opfyldes således kravet om en ansvarsfuld lønpolitik, der tænker på både udbuds- og efterspørgselssiden og dermed også på vækst og prisstabilitet. Dette stiller naturligvis krav om de rette institutionelle forudsætninger.

4.3.5. Som vigtige deltagere i den makroøkonomiske dialog er arbejdsmarkedsparterne involveret i koordineringen af de økonomiske politikker (se pkt. 4.6.4). Svarende til bemærkningerne i pkt. 4.1.6 om ECB's uafhængighed understreger udvalget, at arbejdsmarkedsparternes uafhængighed i forbindelse med lønforhandlinger under alle omstændigheder skal respekteres. Den ovenfor beskrevne udformning af lønpolitikken kan tjene som eksempel på, at der under fastholdelse af arbejdsmarkedsparternes fulde autonomi dog kan opnås en vis indbyrdes forståelse angående fundamentale sammenhænge og dermed en bedre koordinering af de makroøkonomiske politikker.

#### 4.4. Økonomiske reformer

##### 4.4.1. Arbejdsmarkederne

4.4.1.1. Udvalget understreger, at det er nødvendigt at udnytte de menneskelige ressourcer bedre og at sikre højere erhvervsfrekvens. I retningslinjerne opregnes der en række foranstaltninger, som kan bidrage hertil. Blandt disse kan nævnes forbedring af uddannelsens og efteruddannelsens kvalitet, modernisering af arbejdsmarkederne og arbejdets tilrettelæggelse, forøgelse af mobiliteten, undersøgelse af skatte- og støttesystemernes tilskyndelsesmæssige effekt og udbygning af en social infrastruktur, der f.eks. kan gøre det lettere for erhvervsaktive forældre at kombinere arbejds- og familieliv.

4.4.1.2. EØSU understreger udtrykkeligt, at arbejdsmarkedsparterne skal inddrages i fuldt omfang i forbindelse med sådanne moderniseringstiltag. Den sociale balance skal bevares, der skal tages hensyn til arbejdstagernes fundamentale interesser, og der skal garanteres omfattende social sikkerhed. For social samhørighed er jo et af Unionens eksplicitte politiske mål.

4.4.1.3. Grundprincipperne for lønpolitikken er der allerede redegjort for i punkt 4.3.

##### 4.4.2. Vare-, tjeneste- og kapitalmarkederne

4.4.2.1. Forøgelsen af Unionens vækstpotentialer forudsætter yderligere stimulering af produktivitet og erhvervsdynamik. En væsentlig forudsætning herfor er, at man mere konsekvent udnytter fordelene ved det indre marked, f.eks. ved at omsætte flere af indremarkeds-direktiverne til national ret.

4.4.2.2. Investeringer er nøglen til forøgelse af produktiviteten. Dertil hører foruden vækstfremmende investeringer i realkapital i stadig højere grad også investeringer i viden og uddannelse, altså i humankapital. Også adgang til og øget brug af ny teknologi må støttes. Hvad angår de europæiske infrastrukturinvesteringer har EU et stort ansvar for at fremskynde nøgleprojekter (f.eks. transeuropæiske net).

4.4.2.3. Hvad angår tjenesteydelser kræves der i retningslinjerne med rette en nøje undersøgelse af, hvordan fuldstændig åbning af markederne vil virke. I USA er tjenesteydelsessektorens betydning for værditilvæksten og beskæftigelsen langt højere end i EU. Mange tjenesteydelser, der i USA udbydes via markedet, præsteres i Europa i husholdningerne. Men også inden for EU er der store forskelle på tjenesteydelseernes omfang. I de skandinaviske lande leveres mange sociale tjenesteydelser af den offentlige sektor. En nøjere analyse af mulighederne for at udbygge leverancen af tjenesteydelser i EU må ud over effektivitetsaspekterne navnlig beskæftige sig med forsyningspligtighedernes generelle disponibilitet (universalitet) og kvalitet. Også konsekvenserne af den relativt ulige beskatning af arbejde og kapital bør undersøges nærmere.

4.4.2.4. Ligeledes er der brug for et gunstigt klima for iværksætterånd og virksomhedsetablering. Dertil hører et klart og enkelt statsligt regelværk og skattesystem samt forbedret adgang til finansielle midler, hvilket navnlig er af betydning for små og mellemstore virksomheder.

4.4.2.5. Et »erhvervs- og virksomhedsvenligt klima« sættes som regel lig med bedre fungerende markeder, deregulering, liberalisering og øget konkurrence. Udvalget understreger behovet for reformer, der har til formål at øge regelsystemernes effektivitet. Men det kan ikke støtte et udifferentieret generelt krav om, at staten trækker sig tilbage og over en bank reducerer sine indgreb. Udvalget understreger, at offentlige indgreb spiller en vigtig rolle på områder som forskning og udvikling, strukturpolitik, regional støtte og miljøpolitik. Desuden medfører den fremadskridende liberalisering et øget behov for uafhængige og velfungerende konkurrence- og reguleringsinstanser, der kan sikre en ordnet overgang og en effektiv kontrol med de liberaliserede områder, som bygger på demokratisk formulerede samfundsmæssige principper.

#### 4.5. Bæredygtighed

##### 4.5.1. Alderssikringssystemerne

4.5.1.1. Det første punkt i den trestrengede strategi til tackling af udfordringerne i forbindelse med befolkningens aldring, der blev vedtaget i Stockholm, er forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen. Udvalget understreger, at dette er en opgave af største vigtighed, eftersom enhver forøgelse af antallet af personer, der indbetaler bidrag til pensionssystemet, reducerer behovet for foranstaltninger på ydelsessiden. I den forbindelse henviser udvalget til omtalen i punkt 4.4.1.1 af den betydning, der må tillægges den sociale infrastruktur og efteruddannelsesforanstaltninger. Udvalget bifalder kravet i retningslinjerne om at undersøge indvandringens virkning. Ud over de økonomiske aspekter må man i den forbindelse navnlig analysere konsekvenserne for den sociale samhørighed såvel i oprindelseslandet som i det nye land. Det er også af betydning for beskæftigelsesfrekvensernes udvikling, i hvilken alder borgerne indtræder i erhvervslivet.

4.5.1.2. Det andet punkt i Stockholm-strategien har at gøre med den offentlige gælds betydning. I den forbindelse henviser udvalget til, hvad der siges i punkt 4.2.5, nemlig, at den samlede gældssituation er af større betydning end fordrings-erhvervelsen.

4.5.1.3. Det tredje hovedpunkt i forbindelse med sikringen af pensionerne er reform af pensionssystemerne. I overensstemmelse med retningslinjerne anser udvalget det for en i princippet fornuftig målsætning at forhøje den faktiske pensionsalder, for så vidt det sker frivilligt og er til fordel for de enkelte arbejdstagere. For gennemførelsesforslagene må tage hensyn til, at der ikke findes passende arbejdspladser til mange ældre, der gerne ville arbejde. Og uden det tilstrækkelige antal arbejdspladser betyder kravet om højere pensionsalder stigende arbejdsløshed blandt ældre og/eller reducerede pensioner. Noget tilsvarende gælder kravet om mere fleksible systemer. For at sikre mere bæredygtige pensionssystemer må der udvikles foranstaltninger, der kan fremme omlægning af usikre job og sort arbejde til regulære job.

4.5.1.4. På længere sigt bliver det helt nødvendigt at hæve den faktiske pensionsalder. For at det kan ske uden ulemper for de berørte, bliver der behov for særlige foranstaltninger for ældre arbejdstagere. Hertil hører bl.a. forbedring af efteruddannelsessystemet, mere fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse og forbedring af sundhedsforsorgen. I den forbindelse henviser udvalget til tidligere udtalelser om de ældre arbejdstageres problemer<sup>(1)</sup>.

(1) EFT C 14 af 16.1.2001 »Ældre arbejdstagere«; EFT C 48 af 21.2.2002 »Økonomisk vækst, beskatning og bæredygtighed i EU's pensionssystemer«; EFT C 48 af 21.2.2003 »Støtte til nationale strategier for sikre og bæredygtige pensioner«.

##### 4.5.2. Økonomisk og social samhørighed

4.5.2.1. Udvalget tilslutter sig fuldt ud den opfattelse, der kommer til udtryk i retningslinjerne, at et job er den bedste beskyttelse mod fattigdom og udstødelse. Også af hensyn til social og regional samhørighed må en generel økonomisk politik, der sigter mod vækst og beskæftigelse, derfor have højeste prioritering.

4.5.2.2. Hvor der er tale om at indhente efterslæb, er der til støtte for den makroøkonomiske politik ikke mindst brug for en forbedret uddannelses- og efteruddannelsesstruktur og for investeringer i såvel infrastruktur som forskning og udvikling. Hvad angår retningslinjernes krav om reform af sociale sikringssystemer og arbejdsmarkeder henviser udvalget til, hvad der er sagt ovenfor i punkt 4.4.1.2.

##### 4.5.3. Miljømæssig bæredygtighed

4.5.3.1. Udvalget understreger, at det er nødvendigt at forene de økonomiske og de miljømæssige hensyn og bifalder derfor også bestræbelserne herfor. Med Kyoto-protokollen in mente kræves der yderligere anstrengelser for mere effektiv udnyttelse af energi og råstoffer og øget anvendelse af vedvarende energi. Udvalget bekræfter, at miljøpolitiske mål som regel ikke kan nås uden styrende indgreb fra statens side, da naturressourcerne og miljøet er såkaldte »offentlige goder«.

4.5.3.2. Udvalget bifalder også bestræbelserne på konsekvent at anvende »forurenere betaler-princippet« og at internalisere de eksterne omkostninger, dvs. lade samfundets udgifter til udvinding og udnyttelse af naturressourcer og til bortskaffelse af affald (herunder langsigtede udgifter til endelig deponering) komme til udtryk i priserne.

4.5.3.3. Endvidere bifalder udvalget, at der i transportsektoren i højere grad skal fokuseres på de virkelige omkostninger. For også i denne sektor skal forvriddingerne af efterspørgslen mellem de forskellige transportformer reduceres ved at internalisere eksterne miljøomkostninger.

#### 4.6. Økonomisk-politisk koordinering

4.6.1. Skal Europa kunne tackle de mange udfordringer i den globale konkurrence mellem systemer og etableringssteder, er der brug for en sammenhængende økonomisk politik på alle niveauer. Egnede traktatmæssige forudsætninger skal danne grundlaget. På dette grundlag skal der formuleres en koordineret økonomisk politik på europæisk plan, der lever op til de udfordringer, som en økonomisk og monetær union stiller. Om den nationale politikens lige så store rolle og ansvar ytrede udvalget sig udførligt i sin udtalelse fra marts 2003 om gennemførelsen af de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker<sup>(2)</sup>.

(2) EUT C 133 af 6.6.2003 »Overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker 2003«.

4.6.2. Udvalget har flere gange understreget, at økonomien i EU lider under, at der ganske vist er indført en økonomisk union omfattende 12 lande, men at der i denne union ikke eksisterer nogen effektivt koordineret, endsige fælles europæisk økonomisk politik. I nærværende udtalelse tager EØSU stilling til »de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik«. Aspekter af koordineringen eller harmoniseringen af den økonomiske politik, der ligger uden for dette dokumentets rammer, berøres derfor ikke. Hertil hører ikke mindst spørgsmål i tilknytning til Unionens økonomiske forfatning og til institutionel reform inden for Unionen, som den aktuelle regeringskonference må afgøre på grundlag af Konventets forfatningsudkast. Angående disse emner, herunder også reetablering af Kommissionens ret til at stille forslag, henviser udvalget til en række tidligere udtalelser <sup>(1)</sup>.

4.6.3. Et fælleseuropæisk program for investeringer i infrastrukturprojekter — et forslag fra det italienske rådsformandskab, som Kommissionen og Rådet har taget op — bør drøftes og overvejes nøje, da det, rigtigt udformet, kan være et væsentligt skridt i retning af at styrke Fællesskabets økonomiske politik.

4.6.4. EØSU bifalder udtrykkeligt, at der i retningslinjerne stilles krav om, at de forskellige aktører koordinerer deres økonomiske politik bedre. Både i forbindelse med lønpolitikken og i afsnittet om euroområdet understreger retningslinjerne glædeligt nok den makroøkonomiske dialogs (Köln-processens) betydning i retning af at fremme en mere afbalanceret økonomisk udvikling. Udvalget opfordrer regeringerne, ECB og arbejdsmarkedets parter til at påtage sig deres fulde ansvar for den europæiske økonomi og til at udnytte deres handlemuligheder, dog naturligvis uden at de enkelte aktørers uafhængighed antastes.

<sup>(1)</sup> EFT C 125 af 27.5.2002 »ØSU's bidrag til de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik i 2002«; EFT C 221 af 17.9.2002 »Samordning af den økonomiske politik på lang sigt«; EUT C 85 af 8.4.2003 »Økonomisk styring i EU«.

4.6.5. Det er desuden positivt, at retningslinjerne specielt fremhæver arbejdsmarkedsparternes rolle i denne koordineringsproces. Efter EØSU's opfattelse bør det sociale trepartsmøde for Rådets møder udbygges til et egentligt samrådsforum i forbindelse med vækst og beskæftigelse.

4.6.6. Udvalget understreger, at kravet om bedre økonomisk-politisk koordinering ikke bare gælder euroområdet, men i princippet hele Den Europæiske Union.

4.6.7. I den forbindelse er det underligt, at retningslinjerne, der gælder for tre år, kun i en enkelt sætning nævner den kendsgerning, at Unionen om nogle måneder får 10 nye medlemsstater. Det konstateres blot, at disse lande er velkomne til at orientere sig ud fra retningslinjerne, og at man i forbindelse med aktualiseringen af retningslinjerne i 2004 vil komme nærmere ind på de nye medlemsstater. Da Unionens udvidelse også indebærer en mærkbar ændring af betingelserne for de nuværende medlemsstater, anser EØSU denne fremgangsmåde for lidet fremadskuende.

4.6.8. Ikke mindst koordineringen af de økonomiske politikker, der i forvejen er mangelfuld, bliver langt vanskeligere at gennemføre efter udvidelsen. For med udvidelsen opstår der nye koordinationsbehov på to punkter: For det første inden for de enkelte politikområder (altså f.eks. intern koordinering af lønpolitikken) og for det andet mellem de tre store makroøkonomiske politikker, hvor forskellene bliver klart større efter udvidelsen.

4.6.9. I forbindelse med et af instrumenterne til koordinering af de økonomiske politikker, nemlig vækst- og stabilitetspagten, advarer udvalget mod en for streng fortolkning, specielt i de nye medlemsstater. Udvalget mener, der er mulighed for, at de nye medlemsstater vil forsøge så hurtigt som muligt at opfylde kriterierne for optagelse i Den Økonomiske og Monetære Union og derfor vil holde sig nøje til vækst- og stabilitetspagtens kriterier. Dette kan virke hindrende for de investeringer, der er nødvendige for at overvinde det store efterslæb med hensyn til infrastruktur og sociale systemer.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af gennemsigtighedskrav til oplysninger om udstedere, hvis værdipapirer er optaget til omsætning på et reguleret marked, og om ændring af direktiv 2001/34/EF«**

(KOM(2003) 138 endelig — 2003/0045 COD)

(2004/C 80/31)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. april 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Pierre Simon til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december, følgende udtalelse med 110 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

## 1. Kommissionens mål

1.1. Direktivforslaget om gennemsigtighed i forbindelse med værdipapirudstedende selskaber er en af de prioriterede foranstaltninger i den handlingsplan for finansielle tjenesteydelser, der blev godkendt af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råd i Lissabon i marts 2000. Forslaget indgår i det program, som er under gennemførelse, og som EU-institutionerne har opstillet med henblik på at forbedre gennemsigtigheden i forbindelse med værdipapirudstedende selskaber samt kvaliteten af deres finansielle og regnskabsmæssige information. Udover det foreliggende direktivforslag omfatter dette program den EU-forordning, som påbyder børsnoterede selskaber at anvende internationale regnskabsstandarder (IAS/IFRS) fra 1. januar 2005, direktivet om markedsmisbrug, der bl.a. indfører nye skærpede oplysningskrav om intern viden og behandler kursmanipulation, samt direktivet om prospekter, som indfører et EU-pas, men samtidig strammer informationskravene, når værdipapirer udbydes til offentligheden eller søges optaget til omsætning på et reguleret marked.

1.2. Direktivforslaget, som vedrører periodisk information fra udstederne og information om ændringer i betydelige kapitalbesiddelser, har som erklæret mål at forbedre investorbeskyttelsen og markedseffektiviteten. Det har også til formål at sikre større åbenhed over for den internationale finansverden med hensyn til anvendelse af sprog og øget anvendelse af ny informationsteknologi. Endelig skal forslaget, som der blev truffet afgørelse om allerede i 2000, være et svar på amerikanske lovinitiativer, der blev taget i kølvandet på de skandaler, som rystede finansmarkederne for to år siden, herunder Sarbanes Oxley Act, med det sigte at fremme de europæiske kapitalmarkeder.

1.3. Rådet håber at vedtage forslaget som led i proceduren med fælles beslutningstagning i april 2004.

## 2. Direktivforslagets hovedbestemmelser

2.1. Det skal først understreges, at direktivforslaget bygger på henstillingerne i Lamfalussy-rapporten, der som led i proceduren med fælles beslutningstagning lægger op til en tilgang med fire niveauer, hvor der på niveau 1, som det foreliggende forslag henhører under, skal fastsættes væsentlige principper og politikoptioner, hvorefter de tekniske gennemførelsesbestemmelser skal vedtages af Kommissionen bistået af et tilsynsudvalg, Det Europæiske Værdipapirudvalg (niveau 2). Den koordinerede gennemførelse af foranstaltningerne skal varetages af Det Europæiske Værdipapirtilsynsudvalg (niveau 3), mens Kommissionens håndhævelse af EU-reglerne skal styrkes (niveau 4).

2.2. Direktivforslaget indeholder således kun de væsentlige bestemmelser, men henviser om nødvendigt til Kommissionens gennemførelsesforanstaltninger, når det drejer sig om den nærmere iværksættelse.

2.3. Det er vigtigt i denne forbindelse at understrege, at selv om den valgte procedure gør det muligt for de regulerende myndigheder at reagere smidigt, indebærer den, at teksterne lægger op til periodisk overvågning af den reelle konvergens i reguleringen af de finansielle markeder i medlemsstaterne.

2.4. Direktivforslagets hovedbestemmelser er følgende:

2.4.1. Anvendelsesområde: Direktivforslaget gælder for udstedere, hvis værdipapirer allerede er optaget til omsætning på et reguleret marked, og som er beliggende i eller udøver virksomhed i en medlemsstat (og ikke længere kun udstedere af værdipapirer, der er optaget til officiel notering på disse markeder).

2.4.2. Fastsættelse af en frist for offentliggørelse af årsrapport: Fristen for årsrapportens offentliggørelse er for de berørte selskaber fastsat til senest tre måneder efter regnskabsårets afslutning.

2.4.3. Offentliggørelse af halvårsrapport: Direktivforslaget pålægger udstederne kun at offentliggøre en deltaljeret halvårsrapport for første halvår; rapportens indhold anføres nærmere; den skal offentliggøres senest to måneder efter det pågældende halvårs afslutning.

2.4.4. Offentliggørelse af kvartalsoplysninger: Udstedere, hvis aktier er optaget til omsætning på et reguleret marked, skal for første og tredje kvartal offentliggøre konsoliderede tal for nettoomsætningen og resultatet før eller efter fradrag af skat med forklarende noter og, hvis udstederne ønsker det, en angivelse af den forventede udvikling i aktiviteterne, i det mindste for resten af regnskabsåret. Disse oplysninger skal offentliggøres senest to måneder efter det pågældende kvartals afslutning.

2.4.5. Offentliggørelse af ændringer i betydende aktiebesiddelser: Direktivforslaget udvider det antal af tærskler, hvis overskridelse op eller ned bevirker, at indehavere af værdipapirer skal underrette udstederen om, hvor stor en andel af stemmerettighederne eller kapitalen de besidder efter overskridelsen af tærsklen; udstederen skal offentliggøre denne information.

2.4.6. Anvendelse af elektroniske midler til formidling af oplysninger til indehavere af værdipapirer: Hjemlandet skal give udstederne tilladelse til at anvende elektroniske midler til at formidle information til aktionærerne, forudsat dette er besluttet på en generalforsamling.

2.4.7. Forenkling af informationskravene med hensyn til antal sprog, der skal benyttes: Når værdipapirer er optaget til omsætning på et reguleret marked i både hjemlandet og et eller flere værtslande, skal oplysningerne offentliggøres på et sprog, der accepteres af den kompetente myndighed i hjemlandet samt, efter udsteders valg, på et sprog, der accepteres af den kompetente myndighed i værtslandet eller værtslandene, eller på et sprog, som sædvanligvis anvendes i internationale finansielle kredse. Sidstnævnte kan ligeledes vælges af udstederen, hvis de udstedte værdipapirers pålydende pr. enhed udgør mindst 50 000 € samt af værdipapirindehaverne, når disse skal anmelde overskridelse af tærskler.

2.4.8. Rettidig adgang til regulerede oplysninger: Direktivforslaget foreskriver, at hjemlandet skal kræve, at udstederen ved formidlingen af regulerede oplysninger skal anvende medier, som kan sikre, at oplysningerne når ud til offentligheden, både i landet selv og i udlandet. Et værtsland må ikke påbyde, at der anvendes et bestemt medium med undtagelse af udstederens web-sted.

2.5. Det skal videre bemærkes, at der ikke er tale om et direktiv med maksimal harmonisering, men minimumsharmonisering. Et hjemland kan nemlig pålægge udstederne supplerende informationsforpligtelser. Det har et værtsland til gengæld ikke mulighed for. Vi anser det for at være en etape, men at målet fortsat bør være maksimal harmonisering, idet minimumsharmonisering indebærer alvorlige risici for forskelsbehandling af både udstedere og investorer. Kommissionen bør inden højst tre år forelægge et handlingsprogram, som gør det muligt at nå målet, så det ikke blot forbliver et fromt ønske.

### 3. Spørgsmål, som direktivforslaget rejser

3.1. Alt i alt må direktivforslaget anses for at være ret teknisk, og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg kan kun udtrykke tilfredshed med dets sigte. Forbedring af den finansielle og regnskabsmæssige gennemsigtighed i forbindelse med værdipapirudstedende selskaber er en væsentlig forudsætning for, at der kan herske tillid til finansmarkeders virkemåde. En mere udstrakt harmonisering af selskabernes forpligtelser på dette område er en forudsætning for at kunne integrere EU's finansmarkeder, hvilket er sigtet med handlingsplanen for finansieringsservice. Direktivforslaget rejser dog en række spørgsmål, hvoraf nogle vedrører principper, mens andre er tekniske.

3.1.1. Kvartalsoplysninger (artikel 6): Der er her tale om et princip af stor betydning for finansmarkedernes virkemåde: set med Kommissionens øjne har kvartalsvis finansiell og regnskabsmæssig information stor relevans for investorerne og for at sikre de forskellige investorer lige adgang til information. Den information, som kræves, er begrænset, idet der ikke skal fremlægges resultatopgørelse og status, men blot omsætning og resultat før og efter skat, hvilket begrænser udgifterne væsentligt. Kommissionen mener ikke, at kvartalsoplysninger om resultaterne umiddelbart vil forøge volatiliteten på finansmarkederne.

3.1.1.1. Spørgsmålet er dog til debat: virksomhederne og især UNICE er indædt modstandere af obligatorisk offentliggørelse af kvartalsoplysninger. En række institutionelle investorer har allerede meddelt, at det ikke er dem, der har bedt om denne information. Alle investorer skal allerede i dag holde styr på en enorm strøm af informationer; de foretrækker bedre frem for flere informationer.

3.1.1.2. Obligatorisk offentliggørelse af kvartalsoplysninger vil desuden få reelle omkostningskonsekvenser for udstederne, herunder ikke mindst SMV'er. Hvis kvartalsoplysninger om resultaterne vinder generel udbredelse, opstår der en risiko for, at investorerne i højere grad tænker kortsigtet. Det vil kunne øge volatiliteten på markederne og gøre det sværere for virksomhederne at anlægge en langsigtet strategi, hvis de tvinges til at retfærdiggøre deres resultater hvert kvartal. Et sådant krav vil for ofte få lederne til at vende blikket bort fra

deres ansvar for virksomhedens drift og i stedet beskæftige sig mere med kommunikation; det vil endvidere kunne afskrække SMV'er fra at gå ud på lånemarkedet, hvilket ville stride mod et af målene med Lamfalussy-planen.

3.1.1.3. Alle disse indvendinger maner forsigtighed, og det tilsiger, at der gås etapevis til værks, og at det udelukkende påbydes at offentliggøre information om udviklingen i omsætningen og i aktiviteterne i første og tredje kvartal. Kommissionen bør gøre status efter tre år.

3.1.2. De regulerende myndigheders kontrol med informationen (artikel 20): Det er ikke tanken på nuværende tidspunkt at harmonisere hjemlandets regulerende myndigheders rolle med hensyn til de informationsforpligtelser, som omtales i direktivforslaget. De regulerende myndigheder skal blot sikre sig, at informationen offentliggøres inden for de krævede frister. De regulerende myndigheder optræder forskelligt fra land til land; i nogle lande foretager de kontrol af sammenhængen i eller endog nøjagtigheden af de oplysninger, som skal offentliggøres, hvilket kan indebære en ikke ubetydelig forskelsbehandling af udstedere og investorer i forskellige medlemsstater.

3.1.3. Sammenhængen mellem definitionen af hjemland i det foreliggende direktiv og i direktivforslaget om prospekter<sup>(1)</sup> (artikel 2): Fastlæggelsen af hjemland er et vigtigt punkt både for udstedere og investorer, fordi det er afgørende for, hvilke regler der skal gælde for udstederen.

3.1.3.1. Definitionen i det foreliggende direktivforslag om gennemsigtighed falder ikke helt sammen med definitionen i artikel 2 i prospektdirektivet: tærsklen for, at en udsteder af gældsbeviser kan vælge hjemland, er en nominel værdi på 5 000 euro i det foreliggende forslag, men på 1 000 euro i prospektdirektivet. For at lette bestemmelseernes læsbarhed, bør tærsklen i gennemsigtighedsdirektivet afpasses efter tærsklen i prospektdirektivet.

3.1.4. Medtagelse af afledte instrumenter i anmeldelsespligten (artikel 2): I ordningen vedrørende anmeldelse af stemmerets- og kapitalandele fører medtagelse af afledte instrumenter (warrants, konvertible eller ombyttelige obligationer) til vanskeligheder ved beregningen af andele. For covered warrants' vedkommende er offentliggørelsespligt ikke mulig, når rettighederne endnu ikke er udøvet. For konvertible obligationer fører dette til vanskeligheder, hvis de derved tildelte rettigheder endnu ikke er udøvet og de til grundliggende aktier altså endnu ikke findes. Her vil det dels være umuligt at opgøre en andel for de pågældende instrumenter. Dels er det uklart, i hvilken udstrækning sådanne aktier, som først skal udstedes i fremti-

den, skal medtages i opgørelsen af den samlede kapital og de samlede stemmerettigheder og dermed i andre anmeldelsespligtiges stemmerets- og kapitalandele. Medtagelse af afledte instrumenter, uanset deres art, i anmeldelsespligten for større besiddelser er følgelig i strid med systemet og bør derfor udgå.

3.1.5. Frist for årsrapportens offentliggørelse (artikel 4): Ifølge artikel 4 skal udstederen offentliggøre årsrapporten senest tre måneder efter afslutningen af hvert regnskabsår. Denne frist kan volde problemer, idet det tilføjes, at den fulde revisionsberetning skal offentliggøres sammen med årsregnskabet, hvilket indebærer, at regnskabet skal offentliggøres sådan i den form, det skal forelægges på aktionærgeneralforsamlingen; mange virksomheder er ikke i stand til at nå dette i løbet af tre måneder.

3.1.6. Frist for offentliggørelse af halvårsrapporter: er der pligt til at lade halvårsrapporten revidere? (artikel 5): Ifølge artikel 5 skal der senest to måneder efter halvårets afslutning offentliggøres en halvårsrapport i overensstemmelse med internationale standarder (IAS 34). Denne frist er uforenelig med revision af halvårsregnskaber for udstedere, der offentliggør reviderede regnskaber. Der mindes om, at IASB kun anbefaler en sådan frist for ikke-reviderede regnskaber. Det hedder i artikel 5, stk. 5, at revision af rapporten kan påbydes efter forskriftsproceduren, og at hjemlandet også kan påbyde revision. En sådan forpligtelse, som vil blive byrdefuld, bør ikke behandles efter forskriftsproceduren.

3.1.6.1. Med hensyn til halvårsrapportens indhold bør det præciseres, hvad der skal forstås ved »ledelsesberetning«, som ikke dækker over det samme i alle medlemsstater; i praksis bør det tilrådes at kræve, at de finansielle data i den seneste ledelsesberetning er ajourførte, så virksomhederne ikke pålægges alt for mange forpligtelser.

3.1.7. Anmeldelse af erhvervelse eller afhændelse af større besiddelser (artikel 9): En sådan anmeldelse kan volde praktiske problemer for nogle kategorier af aktører, herunder i særdeleshed institutionelle investorer. Et af de spørgsmål, som opstår, drejer sig f.eks. om, hvornår en koncern skal konsolidere de forskellige aktivforvaltningsdatterselskabers besiddelser, hvilket endvidere rejser spørgsmålet om de »kinesiske mure«, som disse aktører formodes at indføre.

3.1.8. Supplerende oplysninger til offentligheden (artikel 12): Denne artikel pålægger udstederen straks at oplyse offentligheden om ændringer i værdipapirindehavernes rettigheder og om nye udstedelser af lån. Af hensyn til udstedernes retssikkerhed bør »straks« præciseres, da disse spørgsmål skal afgøres ved en generalforsamlingsbeslutning. Fristen kan i ingen tilfælde begynde, før det kompetente organ har truffet beslutning.

(1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om det prospekt, der skal offentliggøres, når værdipapirer udbydes til offentligheden eller optages til omsætning, og om ændring af direktiv 2001/34/EF — 2001/0117 (COD), vedtaget den 15. juli 2003.

3.1.9. Rettidig adgang til regulerede oplysninger (artikel 17): Der er her tale om en vigtig artikel, som lægger vægt på en rettidig, effektiv formidling af information på både nationalt og internationalt plan. Dog hedder det i artikel 17, stk. 2, at værtslandet kan pålægge udstederne »omgående og uden beregning at varsle enhver interesseret part om eventuelle nye oplysninger eller ændringer i regulerede oplysninger, som allerede er offentliggjort«; et sådant krav er for upræcist og dermed for vidtgående; eksempelvis kunne pligten til at varsle enhver, der anmoder om det, også selv om det sker via internet, udmønte sig i en pligt til, at virksomheden forvalter et overdimensioneret, kostbart dataarkiv. Dette ville også stille døren på klem for ondartede handlinger, der kan blokere systemet.

3.1.10. Sanktioner (artikel 24): Artikel 24 pålægger medlemsstaterne at operere med administrative sanktioner, hvis direktivets bestemmelser ikke overholdes, uden at dette berører medlemsstaternes ret til at pålægge strafferetlige sanktioner. Umiddelbart volder dette problemer i forhold til den europæiske menneskerettighedskonvention, idet administrative sanktioner kan sidestilles med strafferetlige sanktioner, hvorfor samtidig anvendelse af de to typer sanktioner strider mod princippet »non bis in idem« (ingen kan retsforfølges for forhold, for hvilke han tidligere er dømt eller frifundet).

#### FORSLAG

##### Kapitel I — artikel 2, stk. 1, litra e) iv)

##### Medtagelse af afledte instrumenter i anmeldelsespligten

1. e) (iv) afledte instrumenter, som giver en fysisk person eller en juridisk enhed ret til på eget initiativ at erhverve eller udelukke på tredjemands initiativ at afhænde aktier, hvortil er knyttet stemmeret vedrørende udstederen	<b>Stk. 1, litra e) iv) udgår</b>
---	-----------------------------------

##### Kapitel I — artikel 2, stk. 1, litra i)

##### Harmonisering af definitionerne af hjemland i prospektdirektivet og det foreliggende direktivforslag

<p>1. i) »hjemland«</p> <p>(i) for så vidt angår udstedere af gældsbeviser, hvis pålydende ikke overstiger 5 000 EUR, eller udstedere af aktier,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— når udstederen er registreret i Fællesskabet, den medlemsstat, hvor udstederen har sit vedtægtsmæssige hjemsted</li> <li>— når udstederen er registreret i et tredjeland, den medlemsstat, hvor udstederen skal indsende de årlige oplysninger til den kompetente myndighed i overensstemmelse med prospektdirektivets artikel 10</li> </ul> <p>(ii) for så vidt angår udstedere, der ikke er omfattet af nr. (i), den medlemsstat, udstederen har valgt blandt de medlemsstater, på hvis område udstederens værdipapirer er optaget til omsætning på et reguleret marked for tre på hinanden følgende regnskabsår, hvilket er gyldighedsperioden for udstederens valg</p>	<p>(i) for så vidt angår udstedere af gældsbeviser, hvis pålydende ikke overstiger <b>1 000</b> EUR, eller udstedere af aktier:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— når udstederen er registreret i fællesskabet, den medlemsstat, hvor udstederen har sit vedtægtsmæssige hjemsted</li> <li>— når udstederen er registreret i et tredjeland, den medlemsstat, hvor udstederen skal indsende de årlige oplysninger til den kompetente myndighed i overensstemmelse med prospektdirektivets artikel 10</li> </ul> <p>(ii) <b>Uændret</b></p>
--	--

## Kapitel II — Artikel 4

## Forlængelse af fristen for offentliggørelse af årsrapport til fire måneder

1. Udstederen skal senest tre måneder efter udgangen af hvert regnskabsår offentliggøre årsrapporten og sikre, at den forbliver offentligt tilgængeligt.	1. Udstederen skal senest <b>fire måneder</b> efter udgangen af hvert regnskabsår offentliggøre årsrapporten og sikre, at den forbliver offentligt tilgængeligt.
--	--

## Kapitel II — Artikel 5

## Forlængelse af fristen for offentliggørelse af halvårsrapport og præcisering af, hvilke oplysninger der skal ajourføres i ledelsesberetningen

<p>1. Udsteder skal så hurtigt som muligt efter udgangen af den pågældende periode, dog senest to måneder efter, offentliggøre en halvårsrapport for de første seks måneder i regnskabsåret. Udsteder sikrer, at halvårsrapporten forbliver tilgængelig for offentligheden.</p> <p>2. Halvårsrapporten omfatter:</p> <p>a) regnskaberne i sammendrag</p> <p>b) en ajourføring af den seneste ledelsesberetning som omhandlet i artikel 4, stk. 5</p> <p>c) erklæringer fra udstederens ansvarlige med tydelig angivelse af navn og stillingsbetegnelse om, at oplysningerne i halvårsrapporten efter deres bedste overbevisning er retvisende, og at der i rapporten ikke er udeladt væsentlige oplysninger.</p>	<p>1. Udsteder skal så hurtigt som muligt efter udgangen af den pågældende periode, dog senest <b>tre måneder</b> efter, offentliggøre en halvårsrapport for de første seks måneder i regnskabsåret. Udsteder sikrer, at halvårsrapporten forbliver tilgængelig for offentligheden.</p> <p>a) <b>Uændret</b></p> <p>b) en ajourføring af <b>de finansielle oplysninger i den seneste ledelsesberetning</b> som omhandlet i artikel 4, stk. 5</p> <p>c) <b>Uændret</b></p>
--	---

## Kapitel II — Artikel 6

## Begrænsning af pligten til at offentliggøre kvartalsoplysninger til kun at omfatte nettoomsætningen

1. En udsteder, hvis aktier er optaget til omsætning på et reguleret marked offentliggør kvartalsvise regnskabsoplysninger for henholdsvis regnskabsårets første og tredje kvartal, så hurtigt som muligt efter udgangen af den pågældende tremånedersperiode, dog senest to måneder efter. Samme udsteder sikrer, at kvartalsoplysningerne forbliver tilgængelige for offentligheden.	1. En udsteder, hvis aktier er optaget til omsætning på et reguleret marked offentliggør i det mindste nettoomsætningstallet for første og tredje kvartal, <b>så hurtigt som muligt efter udgangen af den pågældende tremånedersperiode, dog senest to måneder efter periodens afslutning.</b>
--	--



- |   |  |
|---|--|
| <p>2. Kvartalsoplysningerne skal mindst indeholde følgende:</p> <p>a) konsoliderede tal, der opstilles i skemaform og for den pågældende tremånedersperiode angiver nettoomsætning samt resultat før eller efter fradrag af skat og</p> <p>b) en forklarende note om udstederens aktiviteter og resultat i den pågældende tremånedersperiode og</p> <p>c) hvis udstederen vælger det, en angivelse af den forventede udvikling for udstederen og dennes datterselskaber i det mindste for resten af regnskabsåret, herunder væsentlige usikkerheder og risici, der kan påvirke denne udvikling.</p>   | <p>a) <b>Udgår</b></p> <p>b) <b>en forklarende note om aktiviteterne.</b></p> <p>c) <b>hvis udstederen vælger det, en angivelse af den forventede udvikling for udstederen og dennes datterselskaber, i det mindste for resten af regnskabsåret.</b></p> |
| <p>3. Er der foretaget revision af kvartalsoplysningerne eller en eventuel kvartalsrapport gengives revisionsberetningen ubeskåret sammen med eventuelle forbehold eller henvisninger til eventuelle spørgsmål, som revisor måtte have spåpeget uden at tage forbehold i beretningen. Det samme gælder i tilfælde af en revisorgennemgang. Hvis der ikke er foretaget revision eller revisorgennemgang af kvartalsoplysningerne, skal udstederen udfærdige en note herom.</p>   | <p>3. <b>Udgår</b></p>   |
| <p>4. For at tage højde for tekniske udviklinger på de finansielle markeder og sikre ensartet anvendelse af stk. 1 til 3 vedtager Kommissionen gennemførelsesforanstaltninger efter den procedure, der er fastlagt i artikel 23, stk. 2.</p> <p>Kommissionen skal navnlig:</p>  | <p>4. <b>Uændret</b></p>   |
| <p>a) specificere det tidsrum, hvori offentliggjorte kvartalsoplysninger skal forblive tilgængelige for offentligheden samt alle andre betingelser, som udsteder skal overholde i den forbindelse</p> <p>b) om nødvendigt præcisere begreberne »nettoomsætning« og »resultat før eller efter fradrag af skat« i forhold til specifikke udstederkategorier, så som kreditinstitutter</p> <p>c) specificere de oplysninger, der skal gives i den forklarende note som omhandlet i stk. 2, litra b), og i angivelsen af den forventede udvikling for udstederen som omhandlet i stk. 2, litra c)</p> <p>d) præcisere karakteren af den revisorgennemgang, der er omhandlet i stk. 3.</p> | <p>a) <b>Udgår</b></p> <p>b) <b>om nødvendigt præcisere begrebet »nettoomsætning« i forhold til visse udstederkategorier, så som kreditinstitutter</b></p> <p>c) <b>Uændret</b></p> <p>d) <b>Udgår</b></p>   |

## Kapitel IV — Artikel 17

## Præciseringer vedrørende udstederens formidling af regulerede oplysninger

<p>2. Et værtsland må ikke pålægge udsteder forpligtelser, for så vidt angår valgt af media til udsendelse af regulerede oplysninger. Et værtsland kan imidlertid pålægge udstederne:</p> <p>a) at offentliggøre regulerede oplysninger på deres websteder, og i så fald skal hjemlandet oplyse offentligheden om udstedernes websteder, og</p> <p>b) omgående og uden beregning at varsle enhver interesseret part om eventuelle nye oplysninger eller ændringer i regulerede oplysninger, som allerede er offentliggjort, og en sådan varsling skal ske elektronisk eller, efter anmodning, i papirform.</p>	<p>2. <b>Uændret</b></p> <p>a) <b>Uændret</b></p> <p>b) omgående varsler <b>enhver, som besøger disse websteder</b>, om eventuelle nye oplysninger eller ændringer i regulerede oplysninger, som allerede er offentliggjort.</p>
--	--

## Kapitel V — Artikel 20

## Mindsteharmonisering af de kompetente myndigheders kontrolforanstaltninger

<p>1., 2. og 3.</p> <p>4. Hver kompetent myndighed skal have samtlige nødvendige rettigheder for at udføre sine opgaver. Den skal i det mindste have bemyndigelse til:</p> <p>a), b), c), d), e), f), g) og h)</p> <p>5. og 6.</p>	<p>1., 2. og 3. <b>Uændret</b></p> <p>4. <b>Hver kompetent myndighed skal have samtlige nødvendige rettigheder for at udføre sine opgaver. Den skal i det mindste sikre, at de oplysninger, som udstederne udsender i henhold til det foreliggende direktiv, hænger sammen og er forståelige.</b></p> <p>Den skal i det mindste have bemyndigelse til:</p> <p>a), b), c), d), e), f), g) og h) <b>Uændret</b></p> <p>5. og 6. <b>Uændret.</b></p>
--	---

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF hvad angår merværdiafgift på ydelser præsteret i postsektoren«**

(KOM(2003) 234 endelig — 2003/0091 (CNS))

(2004/C 80/32)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. maj 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Brenda King til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling (mødet den 10. december 2003) følgende udtalelse med 101 stemmer for, 4 imod og 6 hverken for eller imod.

**1. Kommissionens forslag — Baggrund**

1.1. Europa-Kommissionen foreslår at ændre det sjette momsdirektiv, så postydelser gøres momspligtige. Postydelser er momsfritaget i henhold til det sjette momsdirektiv fra 1970'erne.

1.2. Fritagelsen har to årsager:

- for det første blev postydelser opfattet som et led i statsfinansierede aktiviteter i det offentliges interesse, hvor momsordningen altid har omfattet en række fritagelser;
- for det andet forholdt det sig sådan, da momsordningen blev indført, at postsektoren var kendetegnet ved monopoler og en begrænset vifte af tjenester. Postydelser var ikke udsat for konkurrence.

1.3. Moms er en afgift på forbrugerudgifter, men ikke på varer og tjenester, som en kommerciel virksomhed køber som led i sin gevinstskabende virksomhed. Da der ikke sondres mellem, om køberen er en privatperson eller en virksomhed, tilbagefordrer den erhvervmæssige køber momsen via skattemyndighederne.

1.4. Nogle sektorer er fritaget, hvilket betyder, at de ikke skal betale moms af deres indtægter, men det betyder også, at den moms, der betales på indkøbte produkter og tjenester, ikke kan refunderes. Så selv om der ikke opkræves moms af salg, betaler kunden moms af indkøb foretaget af fritagne leverandører (dvs. ikke tilbagefordret moms), som »skjules« i salgsprisen.

1.5. Fritagelsen giver den offentlige postsektor en konkurrencefordel når den sælger til kunder, som ikke kan tilbagefordre moms — såsom enkeltpersoner, pengeinstitutter og non-profit-organisationer — da disse kunder kan drage fordel af en lavere pris trods den skjulte afgift (Udvalget har udarbejdet et bilag — sammenlign situation 2, kolonne (c) og (e) med situation 3, kolonne (f) og (h).

1.6. Offentlige postvirksomheder er konkurrencemæssigt set stillet ufordelagtigt, når de sælger til momsregistrerede virksomheder sammenlignet med den private sektor. Det skyldes, at selv om den private virksomheds samlede pris måske er højere, kan erhvervskunden tilbagefordre momsen, hvilket som hovedregel medfører lavere nettoudgifter for virksomheden. Dette illustreres i Udvalgets bilag — sammenlign situation 2, kolonne (d) med situation 3, kolonne (g) og situation 4, kolonne (j). Hvis en afgiftspligtig virksomhed er forbruger af en afgiftsfri leverance, vil den pådrage sig omkostningerne fra den virksomhed, hvis leverance er afgiftsfri, herunder den skjulte moms, som den afgiftspligtige virksomhed ikke vil kunne fradrage. Resultatet er højere omkostninger for den afgiftspligtige virksomhed. Når denne virksomhed opkræver moms på sin egen salgspris, vil merværdibeløbet indeholde den skjulte moms i beskatningsgrundlaget. Resultatet bliver, at den endelige forbruger kommer til at betale højere afgift, fordi han betaler moms af den skjulte moms. Kommissionen skønner, at denne type virksomheder i øjeblikket tegner sig for lige godt 60 % af de offentlige postvirksomheders omsætning, hvad angår postydelser i Det Europæiske Fællesskab.

1.7. Offentlige virksomheder rammes af to yderligere ulemper som følge af fritagelsen, idet deres manglende mulighed for at tilbagefordre moms på indkøb af varer og tjenesteydelser bremser investeringer og fremmer egne ydelser. Som eksempel på egne ydelser nævner Kommissionen Royal Mail i Storbritannien, som for nylig besluttede at indstille brugen af jernbanetjenester og i stedet transportere posten ad landevej med sin egen flåde af lastbiler.

## 2. Kommissionens forslag — henstilling

2.1. Kommissionen bemærker, at den ovenfor beskrevne situation, hvor offentlige og private virksomheder ikke kan konkurrere effektivt på alle markeder — som følge af fritagelsen — bliver stadig sværere at forsvare, idet offentlige og private virksomheder såvel som kunderne alle forfordes på den ene eller anden måde. Dette giver også jævnligt anledning til klager både fra private og offentlige virksomheder.

2.2. Kommissionen foreslår derfor at bringe fritagelsen til ophør, så postydelser fremover gøres momspligtige. Kommissionen er klar over, at hvis alle postydelser underkastes normalsatsen for moms, vil resultatet blive betydelige prisstigninger for private kunder (da postvirksomhederne selv vil få ret til at tilbagefordre den indgående moms).

2.3. For at begrænse konsekvenserne for forbrugerne indeholder Kommissionens forslag den mulighed, at medlemsstaterne indfører en reduceret momssats for standardpostydelser — adresserede breve og pakker med en individuel vægt på op til 2 kg. Dette ville også omfatte en del af de kommercielle postydelser. Det fremgår af Udvalgets bilag, at det kun vil medføre ringe prisforhøjelser for forbrugerne. Det skyldes, at når postvirksomhederne bliver momspligtige, får de også mulighed for at tilbagefordre indgående moms, således at de kan nedbringe deres samlede omkostninger. Kommissionen skønner, at omkostningerne i gennemsnit vil falde med omkring 4,2 %, selv om det medregnes, at lønninger og beslægtede omkostninger tegner sig for 40 til 60 % af de samlede omkostninger, alt efter hvilket land der er tale om.

2.4. Ikke-standardtydelser og ydelser i forbindelse med uadresseret post og forsendelser på over 2 kg skal ifølge Kommissionen ikke være omfattet af de normale momsregler for leveringssted vedrørende transportydelser og vil ikke kunne komme i betragtning til den nedsatte sats.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU er nok enig med Kommissionen i, at fritagelsen for offentlige postvirksomheder medfører forvriddninger i en situation, hvor disse virksomheder liberaliseres stadig mere i en række medlemsstater, men det bemærker tillige, at Kommissionen intetsteds henviser til den vitale, sociale betydning af frankerede forsendelser og andre postydelser, som er nedfældet i de generelle postbestemmelser, som hver medlemsstat har pligt til at levere. Dette indebærer, at alle — også dem, der befinder sig i geografisk fjerntliggende områder — har krav på overkommelige postydelser.

3.2. Udvalget er derfor fuldt overbevist om, at virkningerne for forbrugerne i henseende til overkommelige postydelser og den almene forsyningspligt bør prioriteres lige så højt. Selv om vægtgrænsen på 2 kg i nogen grad imødekommer dette, mener EØSU, at det bør udtrykkes tydeligere, og at Rådet bør påse, at private enkeltpersoner ikke rammes af prisstigninger på postydelser, når momsfrigtagelsen ophæves.

3.3. For at holde prisstigninger nede foreslår EØSU, at hver medlemsstat bør sigte mod at vælge en sats, som indebærer, at fritagelsens ophævelse ikke får virkning for den private forbruger af postydelser.

3.4. EØSU erkender, at hvis der ikke tages skridt på lovgivningsområdet, vil EF-Domstolen kunne pålægge moms til standardsatsen. Domstolen er nemlig i øjeblikket ved at undersøge, hvorledes den nugældende fritagelse skal fortolkes på et endnu mere liberaliseret postmarked. Af særlig interesse er sag C-169/02 Dansk Postordreforening mod Skatteministeriet, hvor generaladvokat Geelhoed for nylig konkluderede, at

»En medlemsstat har pligt til at opkræve moms af tjenesteydelser, der ikke er eneret til på grundlag af artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF ... Begrebet »det offentlige postvæsen«, som omhandlet i artikel 13, punkt A, stk. 1, litra a), i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF ... skal fortolkes således, at det også omfatter virksomheder med et kommercielt formål, for så vidt som disse virksomheder har en eneret til at udføre tjenesteydelser på grundlag af artikel 7 i direktiv 97/67/EF.«

Hvis Domstolen følger denne linje i sin dom, vil det indebære, at alle ydelser, som der ikke er eneret til i de enkelte medlemsstater, som følge af den direkte og umiddelbare konsekvens af Domstolens retspraksis, vil være momspligtig efter standardsatsen.

## 4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU bemærker, at beskatning af private virksomheder og fritagelse af offentlige virksomheder er en krænkelse af neutralitetsprincippet, som er en af de stærke sider i momsordningen. EØSU finder det imidlertid vigtigt, at priserne ikke stiger, og at den almene pligt til at levere postydelser ikke forringes.

4.2. Udvalget er bange for, at indførelsen af fuld beskatning til standardsatsen kan føre til prisstigninger for private forbrugere og fritagne organisationer.

4.3. Udvalget udtrykker tilfredshed med den løsning, som består i at operere med en begrænset nedsat sats for breve og småpakker, da man herved vil kunne undgå prisstigninger for personer og organisationer uden fradragsret.

4.4. Udvalget er dog ikke enig i udsagnet: »det har imidlertid ingen betydning, at den reducerede sats også kommer til at gælde for en del erhvervspost«, idet pengeinstitutter og forsikringsselskaber fortsat vil være fritaget, hvilket indebærer, at de endelige forbrugere af disse ydelser fortsat vil komme til at betale mere, da de vil skulle betale de pågældende virksomheders skjulte moms.

4.5. Det ideelle ville efter EØSU's mening være, at ophævelsen af momsfrigagelsen faldt sammen med sektorens fuldstændige liberalisering.

4.6. Udvalget udtrykker tilfredshed med forslaget om, at alle postydelser i forbindelse med alle adresserede forsendelser på op til 2 kg vil blive omfattet af særlige regler for leveringssted, hvilket vil mindske konsekvenserne for både de endelige forbrugere og kontrolsystemerne.

4.7. EØSU accepterer, at ikke-standardydelse (f.eks. ekspresforsendelse) og ydelser i forbindelse med forsendelser på over 2 kg vil blive omfattet af de normale momsregler for leveringssted vedrørende transport af varer og ikke vil kunne komme i betragtning til den nedsatte sats, da der som regel er tale om ydelser til erhvervs-kunder, og da konkurrencen på dette område er størst.

4.8. Udvalget er imidlertid ikke enig i, at ydelser i forbindelse med uadresseret post ikke bør være omfattet af den nedsatte sats. Der er ingen grund til en sådan forskel. I nogle medlemsstater »benytter velgørende organisationer direct mail« som et hovedmiddel til at rekruttere nye bidragydere og indsamle penge til deres velgørende formål. Da velgørende organisationer er fritaget i dag, vil en ændring give dem betydelige merudgifter til porto. Endelig kan dette påføre postydelserne unødvendige byrder og gøre disse mere komplicerede, hvilket strider mod Kommissionens ønske om at forenkle kontrolsystemerne.

4.9. Udvalget accepterer de generelle bestemmelser om, at postydelser bør behandles som en enkelt levering af transportydelser, og at frimærker skal betragtes som bevis for forudbetaling.

4.10. Til forslaget om, at frimærkeleverancer til filatelistiske formål skal betragtes som vareleverancer, der belægges med normalsatsen, må imidlertid føjes, at dette kun må gælde for

førstedagsudsendelser eller, hvis frimærkerne til filatelistformål sælges fra et særligt område. I modsat fald vil man pålægge postsektoren en tung og uacceptabel byrde, fordi den ville blive nødt til at identificere og adskille indkøb til filatelistiske formål fra andre indkøb af frimærker over disken.

## 5. Konklusioner

5.1. EØSU er stærkt overbevist om, at forpligtelsen til generel postbesørgelse, som sikrer postydelser til en overkommelig pris for alle, må garanteres og tillægges samme betydning, som fjernelse af konkurrenceforvridninger på postmarkedet. EØSU mener, også, at fritagelsens ophævelse ikke bør få konsekvenser for den private forbruger af postydelser.

5.2. Udvalget udtrykker tilfredshed med henstillingen om at indføre en nedsat sats for standardpostydelser, men er bange for, at nogle medlemsstater ikke vil gøre det.

5.3. Udvalget mener, at enhver fristelse hos postmyndighederne til at bruge fritagelsens ophør som påskud for at hæve posttaksterne.

5.4. Udvalget godkender Kommissionens forslag om postydelser i forbindelse med pakker på over 2 kg.

5.5. EØSU godkender afsnittene om behandling af terminalafgifter og behandling af post, som modtageren betaler.

5.6. Udvalget ser med bekymring på forslaget om specielle afgiftsopgørelsesordninger for postvirksomheder, hvorefter de skal anvende tre forskellige momssatser (normal sats, nedsat sats og nulsats). Kommissionen henstiller, at hver enkelt medlemsstat selv udarbejder sin egen specifikke ordning til beregning af, hvilken momssats der skal anvendes.

5.7. Udvalget ved fra tidligere erfaringer, at medlemsstatsløsninger ofte fører til forvirring, forskelle og inkonsekvens inden for EU. Selv hvis hver medlemsstat indfører en ordning, som virker fuldstændt på dens eget område, kan den være uforenelig med ordningen i en eller flere andre medlemsstater. Det er meget vigtigt, at enhver ordning, som udformes, virker på tværs af landegrænserne i EU.

5.8. Af disse årsager henstiller udvalget indtrængende, at Kommissionen udsender en vejledning om denne særlige ordning, som består i, at postvirksomheder udformer en alternativ metode til momsregning.

5.9. Udvalget bemærker tillige, at Kommissionen ikke foreslår, endsigse nævner, hvorledes erhvervs-kunder kan opnå refusion af momsen for postydelse. Det er vigtigt, at den ordning, som udformes, ikke bliver indviklet eller ressourcekrævende, især for små og mellemstore virksomheder.

5.10. Kommissionen behandler heller ikke konsekvenserne for medlemsstaternes skatteindtægter som følge af momsopkrævning. Det forekommer måske indlysende, at overgang til

beskatning vil øge indtægterne, men det er ikke nødvendigvis tilfældet. Årsagen hertil er, at de enkelte medlemsstater vil modtage moms af de offentlige postvirksomheders salg, men vil blive nødt til at foretage to refusioner. Den første bliver refusion af de offentlige postvirksomheders indkøb af varer og tjenester, den anden bliver refusion til postvirksomhedernes momsregistrerede kunder. De to refusioner vil overstige de modtagne skatteindtægter, især hvis postvirksomhedernes indtægter fra momsregistrerede kunder udgør en stor andel.

5.11. Udvalget er enig i Kommissionens formodning om, at fritagelsens ophævelse vil få en lille positiv indvirkning på Fællesskabets egne momsindtægter. Denne gevinst for Fællesskabet vil ikke blive berørt af, hvilken momssats medlemsstaterne vælger for postydelse.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beskatningen i EU: fælles retningslinjer, mere ensartede skatteregler og muligheden for at træffe afgørelser med kvalificeret flertal«**

(2004/C 80/33)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. juli 2003 i henhold til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, på eget at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Lars Nyberg til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 78 stemmer for, 23 imod og 15 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Skattepolitikken er en del af den makroøkonomiske politik, der altid står centralt i den politiske debat, både nationalt og i EU som sådan. Der er store indbyrdes forskelle mellem medlemsstaternes skattepolitik. Det gælder ikke blot skattesatser; forskellene kommer også til udtryk i beregningen af skattegrundlaget og i skattesystemernes opbygning med hensyn til inddrivelse, kontrol osv.

1.2. De politiske partier har vidt forskellige ønsker med hensyn til udviklingen af skattesystemet. Diskussionen om skatter i EU bliver dermed i dobbelt forstand vanskelig: Ikke nok med at der er forskelle mellem de politiske partier — de nationale referencerammer er også vidt forskellige. Diskussionerne kan endvidere føres med alle medlemsstater, eller den kan begrænses til kun at omfatte eurolandene.

1.3. Det vil således være vanskeligt at opnå konsensus om skattespørgsmål, og problemerne kan vise sig allerede i forbindelse med beskrivelsen af skattesystemerne, hvor skatterne defineres forskelligt, lige som visse skattearter eventuelt kun forekommer i nogle medlemsstater. Det er dog vort håb, at denne udtalelse kan føre diskussionen fremad, så vi kan komme et fælles syn på skatterne og deres udvikling nærmere.

1.4. Vort udgangspunkt er traktatens bestemmelser vedrørende skattepolitik samt drøftelserne i og forslagene fra Konventet om Europas Fremtid. Vi beskriver kort udviklingen inden for de 15 skattesystemer i EU. EU bliver ganske vist udvidet i 2004, men pga. mangel på materiale har vi været nødt til at begrænse os til de nuværende medlemsstater.

## 2. Kompetence og beslutningsregler — Rom-traktaten og Konventet om Europas Fremtid

2.1. De nugældende bestemmelser om skatter og afgifter findes i Rom-traktatens artikel 90-93. Reglerne om, hvordan der træffes afgørelse, står i artikel 93:

2.1.1. »Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtager bestemmelser om harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion inden for den i artikel 14 fastsatte frist«.

2.2. Konventet om Europas Fremtid drøftede forskellige nye beslutningsprocedurer på skatteområdet. Artikel 90-92 er uændrede, men har fået nye numre. I den tekst, der forelægges regeringskonferencen, er bestemmelserne om, hvordan der træffes afgørelse, nu samlet i to artikler.

### 2.2.1. »Artikel III-62

1. Ved europæisk lov eller rammelov vedtaget af Ministerrådet indføres foranstaltninger om harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds funktion og undgå konkurrenceforvridning. Ministerrådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske og Sociale Udvalg.

2. Hvis Ministerrådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen, fastslår, at foranstaltningerne i stk. 1 vedrører administrativt samarbejde eller bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse, træffer det uanset stk. 1 afgørelse med kvalificeret flertal, når det vedtager den europæiske lov eller rammelov om indførelse af disse foranstaltninger.«

### 2.2.2. »Artikel III-63

1. Hvis Ministerrådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen, fastslår, at foranstaltninger, der omhandler selskabsbeskatning, vedrører administrativt samarbejde eller bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse, vedtager det med kvalificeret flertal en europæisk lov eller rammelov om indførelse af disse foranstaltninger, for så vidt de er nødvendige for at sikre det indre markeds funktion og undgå konkurrenceforvridning.

2. Denne lov eller rammelov vedtages efter høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske og Sociale Udvalg.

2.3. Den første af artiklerne (artikel III-62) har to stykker, hvoraf det første erstatter artikel 93. Sproget er gjort mere moderne og tilpasset den terminologi, konventet foreslår i andre artikler. En substantiel ændring er, at der ud over henvisningen til det indre marked også tales om, at harmonisering kan være nødvendig for at undgå konkurrenceforvridning mellem virksomheder. I både artikel III-62 og III-63 står der »... for at sikre det indre markeds funktion og undgå konkurrenceforvridning«. For at undgå eventuelle tilfælde, hvor man siger, at det kun er det ene, der gælder, foreslår vi, at »og« ændres til »eller«.

2.3.1. Andet stykke indebærer en klar udvidelse — ikke af kompetencen, men af mulighederne for at træffe afgørelse med kvalificeret flertal. Alle spørgsmål vedrørende såvel skattegrundlag som skattesatser kræver dog fortsat enstemmighed.

2.4. Med artikel III-63 udvides muligheden for at anvende kvalificeret flertal til at omfatte selskabsbeskatning, når det drejer sig om administrativt samarbejde samt bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse. Det er nu ikke kun indirekte skatter, der er omfattet af flertalsreglen.

2.5. I begge disse artikler indføres der hermed mulighed for kvalificeret flertal i visse begrænsede tilfælde, idet Rådet dog i alle tilfælde med enstemmighed skal afgøre, om der er tale om administrativt samarbejde eller bekæmpelse af skatteunddragelse eller skatteundgåelse. En sådan afgørelse er i hovedsagen en opgave for Kommissionen. Artikel III-62 bør derfor indledes med: »Hvis foranstaltningerne« og artikel III-63 med: »Hvis foranstaltninger«, og ordene »Ministerrådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen, fastslår, at« slettes i begge artikler.

2.6. Under diskussionerne i konventet var der forslag fremme om mere vidtgående ændringer af traktatens skatteartikler. Det har navnlig været drøftet at udvide kompetencen ud

over de indirekte skatter og at ændre beslutningsproceduren i forbindelse med flere skattespørgsmål fra enstemmighed til kvalificeret flertal.

2.7. Artikel 94 og 95 (III-64 og III-65) omhandler indbyrdes tilnærmelse af love og bestemmelser på det indre marked. Det anføres eksplicit, at afgørelse ved kvalificeret flertal ikke finder anvendelse på fiskale bestemmelser. Ifølge artikel 96 (III-66) kan man gå over til afgørelser med kvalificeret flertal, når medlemsstaternes lovgivning forvansker konkurrencevilkårene på det indre marked. Skattepolitik undtages ikke eksplicit, hvorfor det kunne være interessant at se Kommissionen prøve denne artikel inden for f.eks. selskabsbeskatningen.

2.8. Artikel 175 (III-180) udgør det retlige grundlag for enstemmige afgørelser om skatter og afgifter på miljøområdet — til forskel fra almindelige afgørelser på miljøpolitikens område, hvor kvalificeret flertal kan anvendes.

## 3. Direkte og indirekte skatter

3.1. At det er de indirekte skatter, der omhandles i traktaten, hænger sammen med, at netop de er meget vigtige for det indre markeds funktion. Distinktionen mellem direkte og indirekte skatter anvendes dog også i alle andre forbindelser.

3.2. Desuden foretager man normalt yderligere en sontring, idet man skelner mellem arbejde, kapital og forbrug, hvor de to første danner grundlag for de direkte skatter. Billedet kompliceres yderligere af, at der af arbejdsindkomst betales såvel indkomstskat som bidrag til sociale ordninger. Da der er meget stor forskel på, hvor stor en del af det beløb, der betales af arbejdsindkomst, der kategoriseres som henholdsvis indkomstskat og bidrag til sociale ordninger, skal begge medtages, når der foretages sammenligninger.

3.3. Skatter kan endvidere opdeles i nationale, regionale eller lokale skatter. Der er store forskelle med hensyn til fordelingen mellem disse tre niveauer.

3.4. En skatteart, der har fået større betydning, men som ikke passer ind i ovenstående opdeling, er miljøskat. Miljøskatter opkræves enten i produktionsleddet eller forbrugsleddet og kan således antage karakter af både direkte og indirekte skatter. Ofte indgår de ikke i skattesammenligninger, fordi de betegnes som »afgifter«. Uanset hvad de kaldes, bør de tages med i angivelser over skatteindbetalingeres størrelse.



#### 4. Sammenligninger mellem medlemsstaterne

4.1. Vores statistiske oplysninger er hentet fra Eurostats »Structures of the taxation systems in the European Union«. Disse oplysninger er særlig interessante i forbindelse med sammenligninger, fordi de ikke kun vedrører skattesatser, men den samlede beskatning. For hver enkelt skatteart angives, hvor stor en del af beskatningsgrundlaget, der reelt betales som skat. Denne andel kaldes »implicit tax rate« (den implicitte skattesats). Dette tal påvirkes altså både af skattesatsen og den måde, beskatningsgrundlaget beregnes på. Hvis man kun sammenligner skattesatser, kan resultatet blive misvisende, fordi reglerne for beregning af beskatningsgrundlaget kan variere kraftigt. En høj skattesats kan give en lille skatteindtægt, hvis der i beregningen af beskatningsgrundlaget indgår store fradrag.

4.2. Oplysningerne fra Eurostat vedrører perioden 1995-2001. Der er visse generelle tendenser. Der er en nedadgående tendens i beskatningen af arbejdsindkomst (efter en periode med en relativ stigning i disse skatter), forsøg på at mindske skattesatsen for selskabsbeskatning parallelt med en udvidelse af selve beskatningsgrundlaget samt stigninger i de indirekte skatter som led i en omlægning over mod grønne skatter. Det sidste er i mange tilfælde kombineret med en sænkning af skatten på arbejde. Selv om der er sådanne tendenser, er udviklingen dog meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Beslutninger, der kan øge forskellene mellem medlemsstaterne, bør absolut undgås.

4.3. Skal man inddele medlemsstaterne i grupper, kan man sige, at de nordiske lande er kendetegnet ved relativt høje direkte skatter, mens en stor del af skatten i navnlig Portugal og Grækenland er indirekte. I Danmark, Storbritannien og Irland er bidragene til sociale ordninger relativt små.

4.4. Ved sammenligninger over tid skal man være opmærksom på, at ændringer ikke nødvendigvis skyldes ændrede skattesystemer. I anden halvdel af 1990'erne, der var en vækstperiode, steg såvel husholdningernes indkomster som virksomhedernes indtjening. Dette gjorde, at provenuet fra de direkte skatter steg. Det fremgår tydeligt af Eurostats tabel II-4.2. Provenuet steg altså, uden at hverken skattesatserne eller reglerne for beskatningsgrundlaget blev ændret. Med vækstperiodens ophør i 2001 vendte denne tendens, således at skatteindtægterne nu i stedet falder, uden at der er sket nogen ændringer i systemerne.

4.5. Det er forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvilken myndighed der inddriver skatterne. Mens det lokale niveau i Grækenland står for 1 % af beskatningen, står det i Danmark for en tredjedel. I alle nordiske lande står det lokale niveau for en stor del af beskatningen. I de »føderale« lande

Tyskland, Belgien, Spanien og Østrig står det regionale niveau for en stor andel. Disse forskelle spiller naturligvis en rolle i den enkelte medlemsstat, men ikke for forholdet mellem staterne. I en føderal stat kan det være et problem at implementere skattemæssige beslutninger på EU-niveau, hvis beslutningerne træffes på delstatsniveau.

4.6. Man grupperer ofte medlemsstaterne efter beskatningsniveau. Ser man på beskatningen af henholdsvis arbejde, kapital og forbrug viser der sig et mere broget billede. Sverige og Finland er karakteriseret ved høj beskatning på alle tre områder, mens Danmark har en høj beskatning af forbrug, men ikke af kapital. Lavskattelændene Storbritannien og Irland har faktisk en relativt høj beskatning af kapital og forbrug. I lavskattelandet Grækenland er forbrugsbeskatningen høj. Mere end 40 % af skatteindtægterne kommer fra forbrugsbeskatningen. Hvis man tidligere kun har set på den generelle momssats, forbavsnes man over, hvor høj forbrugsbeskatningen generelt er. Når man tager andre vareskatter og effekten af de sænkede momssatser i betragtning, viser der sig også et noget andet billede af forskellene mellem landene. I Luxembourg kommer ikke mindre end en tredjedel af skatteindtægterne fra kapitalbeskatningen. Danmark og Holland er de lande, der henter den største andel fra miljøskatter.

4.7. For at kunne tage stilling til beskatningens effektivitet må man sammenligne den reelle beskatning med skattesatserne. Hvis et land med relativt høje skattesatser ikke samtidig har et højt beskatningsniveau, så skyldes det enten, at beskatningsgrundlaget er genstand for store fradrag, eller at inddrivningen af skatterne er ineffektiv. Da Kommissionen og Eurostat opererer med så store skattebaser som arbejde, kapital og forbrug, er det vanskeligt at sammenligne de reelle skattesatser. Sammenligningerne vedrører ofte kun en del af disse tre store skattebaser.

4.7.1. Inden for kapitalbeskatningen finder man de beskatningsområder, der er mest følsomme over for skattereglerne i andre lande. Det er dog yderst kompliceret at sammenligne beskatningen af kapital for at få klarlagt, hvor påvirkningen fra andre lande er størst. Kapitalbeskatningen omfatter fire hovedelementer: selskabsskat, skat af renteindtægter, skat af udbytte og skat af kapitalgevinster. Sammenligninger inden for de enkelte elementer kan heller ikke udelukkende baseres på skattesatserne, eftersom fradragsmuligheder m.v. varierer. Man kan ikke nøjes med at betragte ét element for sig, men må se på den overordnede situation, f.eks. lav selskabsskat kombineret med høj skat på udbytter og kapitalgevinster. Alle beskatningselementer påvirker forholdet til skattesystemerne i andre lande.

4.8. Endelig skal man gøre sig klart, at den beskatning, vi har beskrevet, udelukkende er baseret på skattesatser og beskatningsgrundlag. En stor del af forskellene mellem landene kan tilskrives politiske beslutninger på andre områder. Et skattefradrag for børn giver en lavere samlet beskatning end f.eks. en børnecheck, selv om den reelle støtte pr. barn er den samme. I modsætning til børnechecken påvirker en lavere moms på børnetøj ligeledes beskatningen. Statistikken viser også, at den lavere moms ikke altid medfører den ønskede priseffekt. Et budgetunderskud indebærer ganske vist en lavere beskatning her og nu, men en højere beskatning, når der skal rettes op på underskuddet.

## 5. Hvorfor skatter?

5.1. Skattesystemerne er resultatet af en lang historisk udvikling. I de europæiske lande er de nu helt indlysende elementer i et socialt velfungerende demokratisk samfund, men der er mere end ét formål med skatter:

- Hovedsigtet er naturligvis at skaffe penge til den offentlige sektor og de serviceydelser, den tilbyder, og dermed sikre en god social service. Hvor meget skat, der inddrives, og hvordan, afhænger i vid udstrækning af forskellige traditioner og ønsker med hensyn til, hvilke områder det offentlige skal tage sig af.
- Fordelingen af indkomster og økonomiske ressourcer påvirkes af, hvilke skattearter man vælger at bruge til at give den offentlige sektor sine indtægter.
- Med skattesystemernes indretning og deres forhold til det sociale sikringssystem kan man påvirke arbejdsstyrkens størrelse og den enkeltes beslutning om, hvor meget vedkommende vil arbejde.
- At ændre skatterne er — sammen med pengepolitiske tiltag — det vigtigste og hurtigste virkemiddel inden for den økonomiske politik til påvirkning af konjunkturudviklingen.
- Nogle skatter kan tage sigte på direkte at påvirke markedets funktion. F.eks. prøver man at begrænse produktion og forbrug ved at beskatte og afgiftsbelægge miljøskadelig virksomhed. Et andet eksempel er, at man søger at begrænse forbruget af f.eks. tobak og alkohol ved hjælp af punktafgifter.

## 6. Beskatningsgrundlag — skattesats

6.1. Når Eurostat vælger at angive skatteindtægterne som »implicit tax rate«, hvor der både tages hensyn til beskatningsgrundlag og skattesats, skyldes det, at begge dele er afgørende for beskatningen. I skattedebatten har man hidtil været alt for fokuseret på skattesatserne.

6.2. Eftersom skattesatserne ud fra et politisk synspunkt er det mest kontroversielle, foreslår vi, at man først koncentrerer indsatsen om at undersøge forskelle i beregningen af beskatningsgrundlagene. Derefter kan man så foreslå flere fælles regler med henblik på at skabe en tilnærmelse mellem beregningerne. I tredje fase, hvor det overvejende vil være skattesatserne, der er årsag til forskellige skatteindtægter, kan man så diskutere, om der bør indføres minimumsniveauer.

6.3. Men der er også rent statistiske problemer, hvis man ser på skattesatser alene. F.eks. er der store variationer mellem medlemsstaterne, når det gælder undtagelser fra den generelle momsats. Landene adskiller sig således fra hinanden med hensyn til udnyttelsen af det potentielle beskatningsgrundlag. Dette påvirker størrelsen af det skatteprovenu, man får via momsen ud over valget af niveau for den generelle momsats<sup>(1)</sup>. Men disse variationer i undtagelserne er væsentlige og afgørende, når det drejer sig om indvirkningen på indkomstfordelingen og på den grad af omfordeling, som skatteordningerne forårsager.

6.3.1. Kommissionen har peget på, at »EU's skattepolitik (...) også fremover [bør] lette bestræbelserne på at sænke de nominelle satser, samtidig med at skattegrundlaget udvides, hvorved de økonomiske forvridninger, der skyldes medlemsstaternes skattesystemer, mindskes«<sup>(2)</sup>. En sådan omlægning i skattepolitikken skal ikke begrænses til momsen, men er måske endnu vigtigere, når det gælder andre skatter, såsom selskabsskat og miljøskatter.

6.3.2. En anden forskel mellem medlemsstaterne, når det gælder beskatningsgrundlaget er, at kun en del af den offentlige sektors virksomhed er momsbelagt. Hvis et land med en stor offentlig sektor vil hente et lige så stort provenu ind via momsen som et land med en lille offentlig sektor, kræver det derfor en højere momsats. Dette betyder, at valget af momsats må ske nationalt.

<sup>(1)</sup> En svensk undersøgelse viser, at man kunne sænke skattesatsen fra 25 % til 21-22 %, hvis man anvendte den generelle momsats for alle varer og tjenester. Da fødevarer er en af de kategorier, der har reduceret momsats, kunne en sådan ændring få store konsekvenser for indkomstfordelingen.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 260.

6.4. Efter bilagstabellerne vedrørende beskatningen af miljøfaktorer at dømme er der også stor forskel på, hvordan grundlaget for disse skatter og afgifter beregnes. Ingen af de lande, der normalt anses for at beskatte miljøskadelig virksomhed hårdt, er at finde blandt de lande, der har høje indtægter fra sådanne skatter. Det kan skyldes to ting: Enten er der gode muligheder for at undgå disse skatter i en del lande, eller også er skatten så høj, at den faktisk får forbrugerne til at gå uden om de farlige produkter. For at give »forureneren betaler«-princippet større gennemslagskraft, ville det ikke desto mindre være en fordel at kombinere tilstrækkeligt høje skattesatser med et mere ensartet beskatningsgrundlag. Dette er ikke kun vigtigt af miljømæssige hensyn, men også for skabelsen af mere fair konkurrencevilkår.

6.5. Statistiske oplysninger om beskatningsgrundlag og skattesatser er lettest tilgængelige, men der er et tredje område, hvor der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. Det er i skattesystemernes opbygning. Hvordan inddriver man skatten, dvs. hvem sørger f.eks. for indbetaling af skatten? Hvornår gør man det, og hvor ofte? Hvilken kontrol føres der med skatteindbetalingen? Anvendes der moderne edb-teknik, og har myndighederne og borgerne tilstrækkelige færdigheder på området? Er der tale om en enkel procedure, eller er der unødige bureaukratiske hindringer?

6.6. Alt dette er af afgørende betydning for det enkelte lands reelle indtægter ved en bestemt skattesats, og de udgifter, der er forbundet med inddrivelsen. Men af hensyn til et velfungerende indre marked er det også vigtigt, at man gør de forskellige procedurer mere ensartede. Det kan være svært at lære at håndtere et nationalt system, men når man beskæftiger sig med international handel, skal man nødvendigvis kende flere systemer. Dette aspekt kan i mange tilfælde være en større hindring end forskelle i skattesatser. For små og mellemstore virksomheder kan det endda være en uoverstigelig hindring.

6.6.1. Sådanne spørgsmål bør få en fremtrædende rolle i Kommissionens fortsatte arbejde. Det er nødvendigt, hvis medlemsstaterne skal acceptere en mere ensartet beregning af beskatningsgrundlagene. Samtidig er det vort håb, at det nye begreb »administrativt samarbejde« vil omfatte alt samarbejde, der kan bidrage til at fjerne unødige forskelle og bureaukrati.

6.6.2. Spørgsmålet om at skabe konkurrence mellem forskellige skattesystemer fører altid til ophedede diskussioner. Det er nødvendigt at melde klart ud om, hvilken form for konkurrence, der sigtes til. Det er forkert at antage, at der altid er tale om konkurrence på skattesatser og skattegrundlag. Konkurrence, som leder til mere effektive og mindre bureaukratiske systemer, bør imidlertid altid hilses velkommen. Med henblik på en sådan konkurrence, som resulterer i bedste praksis, foreslår vi, at man tager en ny »åben koordinationsmetode« under overvejelse med henblik på at fremme disse sider af skattepolitikken.

## 7. Den indbyrdes afhængighed og behovet for mere ensartede systemer

7.1. I takt med, at den økonomiske integration mellem medlemsstaterne vokser, får forskellene i skattesystemer også større betydning. I en statisk situation har forskellene ingen væsentlig betydning. De er et resultat af forskellige traditioner, som når man nogle steder f.eks. har valgt at lade det offentlige stå for en stor del af den sociale service, hvorfor skatternes samlede andel i økonomien er tilsvarende stor. Over tid har økonomierne tilpasset sig de indbyrdes forskelle. I en mere dynamisk økonomi og navnlig, når en del af dynamikken hidrører fra en løbende integrationsproces mellem landene, kan forskelle i skattesystemerne pludselig få meget stor betydning for, hvordan økonomierne fungerer indbyrdes.

7.1.1. Beslutningerne vedrørende det indre marked og ØMU'en har fremmet integrationen af markederne. Udviklingen kan meget vel gå i retning af større samordning inden for den økonomiske politik, som skattepolitikken er en del af. Integration går hånd i hånd med øget konkurrence. Den øger effektiviteten og danner grundlag for økonomisk velfærd. Øget konkurrence med heraf følgende øget effektivitet i produktionsleddet gavner både virksomhederne, de ansatte og samfundsøkonomien som sådan.

7.1.2. Der ligger dog nogle risici i integrationen, hvis landene i stedet tager andre metoder i anvendelse, når de ikke er i stand til modstå det øgede konkurrencetryk. Det kan være fristende at slække på det sociale serviceniveau og miljøbeskyttelsen via skattepolitikken, hvis ikke man er i stand til at imødegå konkurrencen ved at øge produktiviteten. Den slags modvirker fordelene ved øget konkurrence. Den svage konkurrenceevne påvirker arbejdstagerne og miljøet eller flyttes til andre lande via skattedumping. Ved udarbejdelsen af lovgivningen om det indre marked har man som regel fundet nogle løsninger, der har modvirket tendensen til forringelser på det sociale område og miljøområdet. Dette har sjældent været tilfældet, når det gælder skatteområdet.

7.1.3. Sammenhængen mellem skattepolitikken og manglende evne til at skabe en retfærdig konkurrence bliver ikke taget alvorligt nok. I den såkaldte Primarolo-rapport nævnes f.eks. en lang række ordninger inden for erhvervsbeskatningen, der skaber konkurrenceforvridning. De mest skadelige — i alt 66 — har medlemsstaterne indvilget i at fjerne. Vi ser frem til snart at få en redegørelse fra Kommissionen om, hvordan dette arbejde skrider frem. Sådanne direkte systemfejl i skattepolitikken bør absolut fjernes.

7.2. Etableringen af det indre marked og indførelsen af den fælles valuta har dog allerede skabt en mere fair konkurrence. De politiske foranstaltninger har på denne måde sat nogle grænser for markedsökonomien. Der kan være delte meninger om, hvorvidt man har gjort nok, eller om reglerne altid har været optimale. Der er dog udbredt enighed om, at udviklingen har været positiv for markedets funktion i EU. Fjernelsen af hindringer er særlig vigtig for de små og mellemstore virksomheder, som herigennem får bedre mulighed for at deltage i den »internationale« handel på det indre marked.

7.2.1. Man bør fortsætte med at anvende den metode, der går ud på, at man opstiller rammer for det indre markedes funktion for dermed at fremme lige konkurrencevilkår i hele EU. Frem for alt er det nødvendigt at udvikle og fremskynde beslutningerne på de områder inden for skattepolitikken, som er væsentlige for konkurrencevilkårene. Samtidig bør man sikre, at beslutninger på skatteområdet ikke hæmmer det indre markedes udvikling. Som nævnt i punkt 5.1 har beskatningen imidlertid, ud over at være et økonomisk-politisk virkemiddel, en adfærdsregulerende effekt på det økonomiske område (som incitament eller afskrækkende middel), navnlig når det drejer sig om at fremme en bæredygtig udvikling, der inddrager miljømæssige hensyn. Derfor må der være en undtagelse fra denne regel, idet det kan være berettiget at bruge miljøskatter til at sætte stop for en udvikling i en ikke-ønskelig retning. Man bør se på konkurrenceforvridende skatter på samme måde, som man ser på direkte statsstøtte. Konsekvenserne for konkurrencen på det indre marked er de samme.

7.2.2. Den skærpede konkurrence, der følger i kølvandet på integrationen, vil — hvis der ikke tages nogen politiske beslutninger — medføre et nedadgående pres på de skatter og afgifter, der mest direkte påvirker virksomhederne. Et lavere skatteniveau såvel som en omfordeling mellem de forskellige skattearter er uholdbar, hvis det er markedskræfterne, der ligger bag. Man konstaterer således, at de seneste selskabsskatereformer i de forskellige medlemsstater alle er gået i retning af en sænkning af skattesatserne. De seneste reformer på selskabsskatteområdet i de forskellige medlemsstater går alle i retning af en sænkning af skattesatserne; for EU-15 som gennemsnit er der således sket en gennemsnitlig sats-sænkning fra 32,42 % til 29,70 %. Ændringer af denne type skal være baseret på politiske beslutninger, og påvirkningen fra andre landes skattesystemer skal ikke være den afgørende faktor.

7.3. Flertallet af skatter har ingen direkte eller afgørende indvirkning på det indre marked. De kan naturligvis have stor betydning for det nationale markedes funktion. Behovet for mere ensartede systemer skal altså kun ses i relation til det indre marked.

7.4. Når de indirekte skatter ifølge Rom-traktaten ligger inden for EU's kompetence, hænger det netop sammen med, at de påvirker det indre markedes funktion. Konventet har udvidet kompetencen til i et vist omfang at gælde selskabsskat-

ten. I udkastet til forfatningstraktat tales der dog kun om administrativt samarbejde og bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse. Det er vigtige områder, men de omfatter slet ikke alle tænkelige aspekter af selskabsskattens indvirkning på det indre marked.

7.4.1. Det er meget positivt, at såvel det indre markedes funktion som foranstaltninger mod konkurrenceforvridninger nævnes. Definitionen af begrebet »konkurrenceforvridning« er en meget vigtig ting, og diskussionerne i Primarolo-gruppen kan her danne udgangspunktet.

7.4.2. Om betegnelsen »administrativt samarbejde« er tilstrækkelig kan først afgøres, når der foreligger en fortolkning af begrebets rækkevidde. Hvis hensigten er at skabe mere ensartede regler for opkrævning og inddrivelse af skatter, skattekontrol, udformning af formularer o.lign., er det en acceptabel formulering. Hvis der derimod blot er tale om et fingerpeg om, i hvilken udstrækning landene skal hjælpe hinanden, når det drejer sig om personer, der bevæger sig mellem landene, eller af andre årsager foretager transaktioner i flere lande, er det et alt for snævert begreb.

7.4.3. Ud over de begrænsende formuleringer er den største mangel, at man ikke ser på samtlige skatter, der kan påvirke det indre marked og konkurrencevilkårene. Her tænkes på den ene side på beskatningen af kapitalindkomster, som er af stor betydning for udviklingen af et fælles europæisk finansmarked og for en enkel adgang til investeringskapital i hvert land. På den anden side mangler beskatning, der tager sigte på at beskytte miljøet.

7.5. EU bør have kompetence på alle de områder, der har indvirkning på det indre marked og på de indbyrdes konkurrencevilkår mellem medlemsstaterne. Alle skatter og afgifter, der er relevante i denne forbindelse, bør nævnes. Det bør ikke være nødvendigt at tage den artikel i anvendelse, som giver EU ret til fra sag til sag enstemmigt at træffe afgørelse om behandling på EU-niveau. En udvidelse af kompetenceområdet bør ledsages af regler for, hvilke aspekter der er tale om (det indre marked og konkurrencevilkårene), og om afgørelser skal træffes med enstemmighed eller med kvalificeret flertal. I forbindelse med valg af beslutningsprocedure skal der også tages hensyn til, at det vil blive sværere at nå frem til afgørelse med enstemmighed i en union med 25 medlemsstater.

## 8. Hidtidige beslutninger

8.1. Trods mangler i traktatens formuleringer har vigtige skattespørgsmål været på dagsordenen inden for de seneste år, og der er også truffet visse beslutninger.

8.2. Efter 14 års diskussioner og en lang række kompromiser vedtog Rådet den 3. juni 2003 en skattepakke, der berører såvel rentebeskatningen som erhvervsbeskatningen. Man kan stille sig mere kritisk til den måde, hvorpå afgørelsen blev truffet, end til dens konkrete indhold.

8.2.1. Hvad angår rentebeskatning blev det besluttet, at hvert land skal give oplysning om udlændinges renteindtægter til deres hjemland med henblik på beskatning dér. De ti nye medlemsstater tilsluttes ordningen i 2007. Undtagelser gælder for Luxembourg, Belgien og Østrig samt »skatteparadiserne« (Schweiz, Monaco, Liechtenstein, Andorra, San Marino, Gibraltar og de britiske kanaløer), der skal opkræve kildeskat af udlændinges opsparing og sende tre fjerdedele til hjemlandet. Alle regler gælder fra 2005. Kildeskatten i undtagelseslandene skal da være 15 %. Den hæves til 20 % i 2008 og til 35 % i 2011. Desuden har USA lovet at udlevere oplysninger på begæring.

8.2.2. Hvad angår rentebeskatningen, kan beslutningen siges at være vidtgående. Beslutningens virkninger begrænses imidlertid af, at andre kapitalindkomster, så som udlodning af aktieudbytte, ikke er omfattet, og det samme gælder forsikringsprodukter.

8.2.3. Pakken omfatter også regler vedrørende beskatning af royalties, så dobbeltbeskatning undgås. Selv erhvervsbeskatningen er med i kraft af en adfærdskodeks, ifølge hvilken medlemsstaterne forpligter sig til at fjerne 66 nærmere bestemte ordninger for at forhindre unfair konkurrence. Denne del af skattepakken indeholder altså intet om selskabsskattesatser. På den baggrund er det vigtigt, at man er opmærksom på, at skattepakken i dens aktuelle udformning er og bliver ufuldstændig, navnlig hvad selskabsskatten angår.

8.3. Også miljøskatter og -afgifter har været på dagsordenen inden for de seneste år. Ifølge artikel 175 (III-130) træffes afgørelser om miljøskatter og -afgifter med enstemmighed. Forslag internt i konventet om at indføre kvalificeret flertal i denne artikel blev forkastet. Mange forslag fra Kommissionen er endnu ikke vedtaget endeligt. Det gælder f.eks. direktiver om beskatning af henholdsvis diesellole og biobrændstoffer. Den 27. oktober 2003 traf Ministerrådet en afgørelse om beskatning af energiprodukter. Den træder i kraft den 1. januar 2004 og vil mindske forskellene i beskatning af forskellige energiformer. Dette spørgsmål har været behandlet i mere end ti år og har flere gange været helt oppe i Det Europæiske Råd.

8.3.1. Reglen om enstemmighed har formentlig været årsag til, at Kommissionen ikke har fremlagt forslag om emballage, CO<sub>2</sub>-emissioner fra biler, flybrændstoffer m.v. Der foreligger heller ikke forslag om at graduere beskatningen af forskellige produkter efter deres farlighed.

8.4. Kommissionen har også for nyligt fremsat forslag om mere ensartede regler for lavere momssatser på visse varer. Ifølge Kommissionen er en satsforskel på 10 procentpoint (15-25 %) acceptabel på det indre marked. Når det gælder undtagelser fra den generelle momsats, kan forskellene imidlertid blive for store — fra 0 til 25 %<sup>(1)</sup>.

## 9. Kvalificeret flertal og minimumsniveauer

9.1. Alle skatteafgørelser i EU kræver enstemmighed. Konventets udkast til forfatningstraktat indebærer en lille opløsning, men hverken beregning af beskatningsgrundlag eller skattesatser berøres af forslaget. EØSU har tidligere ved flere lejligheder givet udtryk for, at kravet om enstemmighed i skattespørgsmål bør tages op til revision.

9.1.1. Enstemmighedskravet har som konsekvens, at der træffes afgørelse om færre forslag, men også — som eksemplet med beskatning af renteindtægter viser — at der kan gå meget lang tid, før man når frem til en enstemmig afgørelse. Desuden er netop beskatningen af renteindtægterne et eksempel på, hvordan kravet om enstemmighed kan udnyttes til at presse ønsker igennem på andre politikområder. En yderligere konsekvens er, at Kommissionen på baggrund af kravet om enstemmighed helt undlader at fremlægge forslag, hvis man forventer modstand fra et land. En afgørelse, der har tilslutning fra alle medlemsstater er altid at foretrække. Hvis kravet om enstemmighed medfører, at man i stedet træffer beslutning i eurogruppen eller vælger strategien med forstærket samarbejde, vil der altid være en række skævheder, som der ikke bliver rettet op på.

9.1.2. Vil man løse op for alle disse knuder, er der, så vidt vi kan se, kun én vej at gå. Kompetencen bør ligge hos EU, som desuden bør kunne træffe afgørelse med kvalificeret flertal, når det gælder skatter, hvor en medlemsstats muligheder for selv at fastsætte skatter er stærkt afhængig af, hvordan andre medlemsstater agerer på et indre marked med 25 stater. Netop fordi ét lands politik påvirker de øvrige lande, bør manøvreremargenen på regeringskonferencen bruges til at udvikle anvendelsen af kvalificeret flertal inden for skattepolitikken. For visse skatters vedkommende bliver den nationale selvbestemmelse på dette område en ren illusion, fordi det i praksis er det indre marked, der afstikker rammerne for de nationale skattebeslutninger. En formel — men ikke reel — beslutningsret kan ikke kaldes »suveræniteten«.

(1) Se EØSU's udtalelse KOM(2003) 397, EUT C 32 af 5.2.2004.

9.2. Hvis ikke det bliver muligt at beskatte de mobile skattebaser, fordi konkurrencen på det indre marked fører til en harmonisering af skattesatserne i nedadgående retning, vil det blive den arbejdende befolkning, der kommer til at bære skattebyrden. Efterhånden vil det blive umuligt at bære skattebyrden med den demografiske udvikling, vi har foran os. Behovet for gennemskuelige skattesystemer, der opfattes som retfærdige, vil derfor blive endnu vigtigere fremover, når den del af befolkningen, der indgår i arbejdsstyrken og finansierer den sociale velfærd, som følge af de demografiske ændringer bliver mindre.

9.3. Hvis der indføres regler om kvalificeret flertal, kræves der samtidig en klar afgrænsning af, hvilke skatter der er tale om. Virksomhedsbeskatning, skat på kapitalindkomst og skat på miljøskadelig virksomhed hører helt klart hjemme her. En generel ret til at træffe afgørelse med kvalificeret flertal på skatteområdet er absolut ikke aktuel. Der bør, jf. konventets forslag, kun være tale om skatter, der påvirker det indre markeds funktion eller skaber konkurrenceforvridning. Beskatning af arbejdsindkomst og f.eks. fast ejendom skal fortsat være et nationalt anliggende, og hvis den skal behandles i EU-regi, skal afgørelser træffes med enstemmighed. Det er dog vanskeligt at trække en klar grænse. Moms og andre vareskatter påvirker f.eks. i visse henseender det indre marked. Men deres eventuelle forstyrrende indvirkning på konkurrencen på det indre marked er ikke lige tydelige.

9.4. Begrænsning til visse skattearter er den ene af to ønskelige begrænsninger. Den anden er, at der ikke bør være tale om harmonisering, men blot om fastlæggelse af minimumsniveauer. Landenes mulighed for selv at fastlægge deres skatter bremses kun af, at andre lande kan sænke deres skatter til så lave niveauer, at det af konkurrencemæssige årsager kan være nødvendigt at følge trop. Hvis et land efter fastlæggelse af minimumsniveauer vælger at bevare sine høje skatter eller endog hæve skatterne, så er det et nationalt anliggende. Virkningerne — f.eks. en svækkelse af konkurrenceevnen — rammer kun det pågældende land selv.

## 10. Konklusioner

10.1. Forskellene mellem medlemsstaternes skattepolitik er ikke kun et spørgsmål om skattesatser, men også om, hvordan skattegrundlagene beregnes, samt om, hvordan skattesystemerne som helhed er bygget op. Vanskelighederne ved at etablere et fælles syn på skattespørgsmål skyldes derfor ikke kun forskellige politiske holdninger.

10.2. De ændringer i skattepolitikken, der er blevet foreslået af Konventet om Europas Fremtid går på, at ikke blot det indre marked, men også skævvridning af konkurrencen skal kunne udgøre grundlag for EU-foranstaltninger. Konventet foreslår anvendelse af kvalificeret flertal i forbindelse med ikke blot indirekte beskatning, men også administrativt samarbejde og bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse i forbindelse med selskabsbeskatning.

10.3. En sammenligning af medlemsstaternes beskatning af arbejde, kapital og forbrug samt landenes anvendelse af miljøbeskatning viser et temmelig komplekst billede. Oplysninger om selskabsskatten viser også, at ændrede skatteindtægter kan skyldes konjunktursvingninger og dermed ikke nødvendigvis er et resultat af ændrede beskatningsregler.

10.4. Hovedsigtet med skatter er at få indtægter til dækning af det offentlige aktiviteter, men skatter bruges også til at påvirke indkomstfordelingen og markedet (f.eks. anvendelsen af farlige produkter), til at påvirke arbejdsudbuddet samt som et element i den økonomiske politik, dvs. som et virkemiddel til at påvirke konjunkturerne.

10.5. Før man begynder at fastsætte skattesatser, bør man i skattepolitikken prøve at finde frem til mere ensartede regler for beregning af skatter og fradragmuligheder m.v. samt for systemernes administration og effektivitet. Forskellene — som ikke gælder skattesatserne — kan i mange tilfælde udgøre større problemer, især for mindre virksomheder, der har et ønske om at sende deres produkter ud på det indre marked.

10.6. I takt med den voksende økonomiske integration mellem medlemsstaterne får forskellene mellem skattesystemerne større betydning. Integration går hånd i hånd med øget konkurrence, der kan øge effektiviteten og mulighederne for økonomisk velfærd. Har man problemer med at klare sig i konkurrencen, fordi man ikke kan øge produktiviteten, er der imidlertid en risiko for, at man i stedet griber til forringet miljøbeskyttelse, forringede sociale ordninger og skattesænkninger for at afskærme konkurrenceudsatte virksomheder.

10.6.1. Konkurrenceforvridende ordninger inden for f.eks. virksomhedsbeskatningen bør fjernes. Skattepolitikken skal derfor udvikles og visse beslutninger fremskyndes, så konkurrencen kan blive mere fair. Skatter, der medfører konkurrenceforvridning, har samme konsekvenser for det indre marked som direkte statsstøtte.

10.6.2. Konventet foreslår enklere beslutningsprocedurer for administrativt samarbejde og bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse, hvilket dog kun har relevans, hvis fortolkningen bliver så bred, at det bliver muligt at reducere unødige forskelle i skattesystemer med et mere velfungerende indre marked som resultat.

10.7. Efter 14 års diskussioner er der nu truffet beslutning om en successiv indførelse af et mere retfærdigt system for beskatning af renteindtægter frem til 2011. Energibeskatningen vil efter beslutningen i efteråret 2003 blive mere ensartet, mens man for hovedparten af områderne inden for miljøbeskatningen synes at være kørt fast i beslutningsapparatet. I forbindelse med erhvervsbeskatningen har man taget hul på de regler, der virker direkte undergravende, men det har fortsat lange udsigter med et mere gennemgribende regelsæt.

10.8. EU bør have kompetence til og mulighed for at træffe afgørelse med kvalificeret flertal på skatteområdet i tilfælde, hvor et lands muligheder for selv at fastsætte skatter er stærkt afhængig af, hvordan andre medlemsstater agerer. Hvis ikke

det bliver muligt at beskatte de mobile skattebaser, øges i stedet beskatningen af immobile skattebaser, og det vil blive den arbejdende befolkning, som i hovedsagen kommer til at bære skattebyrden.

10.8.1. Afgørelse med kvalificeret flertal bør begrænses til bestemte skatter. Herunder hører virksomhedsbeskatning, skat på kapitalindkomster og skat på miljøskadelig virksomhed. Der skal være tale om skatter, der påvirker det indre markeds funktion eller forvrider konkurrencen. Derimod ikke om alle de nationale forskelle, som ikke har nogen indvirkning på markedets funktion eller konkurrencen. Herudover skal kvalificeret flertal kun bruges i forbindelse med fastlæggelse af minimumsniveauer.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Det bredere europæiske naboskab: en ny ramme for forbindelserne med vores naboer i øst og syd«**

(KOM(2003) 104 endelig)

(2004/C 80/34)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 3. april 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Karin Alleweldt til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 11. december, enstemmigt følgende udtalelse.

## 1. Indledende bemærkning

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg tog på et tidligt tidspunkt selv initiativet til nærmere at undersøge den fremtidige udformning af forbindelserne til de lande, som efter den kommende udvidelse deler grænser med EU. Fra maj 2004 ændres det politiske landkort i Europa, hvilket også er et incitament for EØSU til at påbegynde en nyorientering af dets eksterne forbindelser. Spørgsmålet er vigtigt, da det allerede nu gælder om at forhindre, at der opstår nye skillelinjer i Europa og at sørge for, at der skabes et fælles område for økonomisk udvikling og socialt fremskridt.

1.2. I denne proces ser EØSU også sin rolle som en aktiv deltager, der ønsker at bidrage med sin ekspertise, som det har erhvervet sig i samarbejdet med de nuværende tiltrædelseslande, og med sine kontakter via det faglige arbejde med partnerorganisationerne i mange lande i Central-, Syd- og Østeuropa.

## 2. Udtalelsens hovedpunkter

2.1. Det Europæiske Råd i København besluttede i december 2002 ikke blot at udvide EU med 10 nye medlemsstater, men opfordrede også til at styrke forbindelserne til det udvidede EU's nabolande i øst og syd. De oprindelige signaler, der gik ud på at fokusere på de østlige nabostater og Rusland, blev opgivet til fordel for en strategi, der omfatter alle fremtidige nabolande (1).

2.2. I sin meddelelse af 11. marts 2003 har Kommissionen taget dette spørgsmål op, men dog defineret forskellige landegrupper og selv foretaget en prioritering. Meddelelsen koncentrerer sig om de østlige nabostater og de sydlige Middelhavslande. Udtrykkeligt undtaget er de vestlige Balkanlande, ansøgerlandene Rumænien og Bulgarien samt Tyrkiet.

2.3. Forbindelserne til de fem naboer i Sydøsteuropa (2), blev skitseret på topmøderne i Zagreb (24.11.2000) og Thessaloniki (21.6.2003) samt inden for rammerne af »Stabilitetspagten« og den aftalte associeringsstrategi. EØSU udarbejder nu efter anmodning fra det italienske formandskab en særskilt udtalelse om dette emne (3).

2.4. Under hensyntagen til Kommissionens bredere approach koncentrerer EØSU sig om de tre »østlige nabolande« Ukraine, Belarus og Moldova, som blev prioriteret i anmodningen om bemyndigelse til at udarbejde denne initiativudtalelse. Sammenlignet med de andre nabostater har de hidtil næsten ikke være omfattet af internationale samarbejds- eller strategi-overvejelser. Heller ikke EØSU har udtrykkeligt defineret sin position og sine muligheder i forhold til disse lande (4).

2.5. Inden for rammerne af Barcelona-processen har de lande, der grænser op til det sydlige Middelhav, i flere år med rette fået politisk opmærksomhed og deres eget støtteprogram MEDA. EØSU deltager regelmæssigt i dette samarbejde. På Euro-Middelhavskonferencen i Barcelona (november 1995) fik EØSU mandat til at stå for koordineringen af de økonomiske og sociale råd (eller lignende organer), en opgave, som EØSU har udført og fortsat udfører, idet det hvert år afholder en Euro-Middelhavskonference, udarbejder tematiske bidrag og udvikler bilaterale forbindelser med de socio-professionelle organisationer i regionen. EØSU har tillige over for Kommissionen støttet gennemførelsen af projekter inden for rammerne af MEDA. Denne udtalelse behandler derfor ikke Euro-Middelhavsstrategien i detaljer, men der henvises til de specifikke dokumenter og aktiviteter.

(1) Den omfatter landene i det sydlige middelhavsområde, de vestlige nye uafhængige stater samt Rusland.

(2) Kroatien, Bosnien-Hercegovina, Serbien-Montenegro, Makedonien (FYROM) og Albanien.

(3) REX/153 Studiegruppen »Civilsamfundets rolle i forbindelse med EU's nye strategi for det vestlige Balkan«.

(4) Alligevel berøres disse emner i andre dokumenter, som f.eks. i forbindelserne til Rusland, redegørelsen om den nordlige dimension eller i samarbejdet på grundlag af de paneuropæiske transportkorridorer, sidstnævnte siden begyndelsen af 1990'erne.



2.6. Kommissionens meddelelse ofrer kun lidt plads på forbindelserne til Den Russiske Føderation. På Rådets opfordring i juni 2003 bliver der i næste etape taget hensyn til de tre sydlige kaukasuslande Georgien, Armenien og Aserbajdsjan, der i 2007 bliver naboer til det udvidede EU ved Sortehavets østkyst.

### 3. Grundtræk i Kommissionens strategi for EU's naboskabspolitik

3.1. Hovedmålet for EU's naboskabspolitik er »at skabe et område med fælles værdier (fred, frihed, velstand)« og at åbne mulighed for at øge Europas økonomiske, samfundsmæssige og politiske potentiale. Som modydelse for politiske og økonomiske reformer får de pågældende lande stillet en bedre delagtighed i det indre marked<sup>(1)</sup> i udsigt, inspireret af EØS-modellen. Frihandels- og samarbejdsaftaler som dem, der til dels allerede er indgået med Middelhavsstaterne, ville være nye for de østlige nabostater.

3.2. EU's umiskendelige interesse er sikringen af de ydre grænser. Følgelig skal de nye naboer forpligte sig til at medvirke til at bekæmpe den illegale indvandring og med henblik herpå indgå tilbagetagsaftaler. Samarbejdet om retlige og indre anliggender og om bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption skal styrkes. Til gengæld skal grænsetrafikken forbedres og gøres mere brugervenlig ved hjælp af aftaler om lokale visaregler.

3.3. Det eksisterende traktatgrundlag af partnerskabs- og samarbejdsaftaler skal ikke udvides, men udnyttes fuldt ud. På grundlag heraf skal der for hvert naboland eller for enkelte regioner udarbejdes handlingsplaner, som kan udmønte samspillet af reformer og adgangen til EU's indre marked i konkrete foranstaltninger. Spørgsmålet om tiltrædelsesperspektivet holdes udtrykkeligt udenfor, dvs. at der ikke tages stilling, hverken positivt eller negativt. I den forbindelse henvises der til EU-traktatens artikel 49 (artikel 1, stk. 2, i udkastet til europæisk forfatning), ifølge hvilken »Unionen er åben for alle europæiske stater, der respekterer dens værdier og forpligter sig til at fremme dem i fællesskab«.

### 4. Resultater af studierejsen til Moldova, Ukraine og Belarus

4.1. Disse tanker om en EU-naboskabspolitik blev drøftet med repræsentanter for civilsamfundets organisationer og politiske organisationer i Moldova, Ukraine og Belarus. For-

ventningerne til forbindelserne til EU, frygten for nye grænse-dragninger og det enkelte lands specielle forhold skal indgå i EØSU's vurdering<sup>(2)</sup>.

#### 4.2. Kort karakteristik af landene

4.2.1. I middelalderen var Belarus en del af det litauisk-polske storrige, derefter del af zarriget og »socialistisk sovjetrepublik«. Den 26. august 1991 erklærede Belarus sin uafhængighed som republik, men bevarede dog tætte forbindelser til Rusland, som det i længere tid har ligget i forhandlinger med om en unionstraktat. Belarus er medlem af Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE). Dets gæstestatus i Europarådet blev suspenderet i 1997 på grund af overtrædelse af vedtægterne. Siden da har EU og mange enkelte medlemsstater kraftigt indskrænket eller helt indstillet deres diplomatiske forbindelser med landet.

4.2.2. Også Ukraine hørte delvis til det litauisk-polske storrige, og en del af den Ukrainske Nationalrepublik, der eksisterede i begyndelsen af det 20. århundrede, var medstifter af Sovjetunionen. Efter 1945 kom enkelte områder af Galicien, dele af Østsllovakiet, Nordbukovina og i 1954 Krim til. Den 24. august 1991 erklærede Ukraine sin uafhængighed. Det er medlem af FN og deltager i Fællesskabet af Uafhængige Staters (SNG's) aktiviteter. Det har siden 1995 været medlem af Europarådet. Det er endnu ikke medlem af WTO.

4.2.3. »Fyrstedømmet Moldau« blev i 1812 annekteret af zarens Rusland som »Bessarabien«. Siden 27. august 1991 har Moldova været en uafhængig republik. I 1994 gik et flertal af befolkningen imod en tilslutning til Rumænien. Siden 1991 har den østlige region, der grænser op til Ukraine, Transnistrien, under indflydelse af den tidligere sovjetgeneral Smirnow krævet autonomi, hvilket har medført en de facto opdeling af landet. Moldova er medlem af WTO og deltager i den sydøsteuropæiske stabilitetspagt.

#### 4.3. Principiel vurdering af EU-naboskabspolitikken

4.3.1. Den skarpeste kritik af EU's naboskabspolitik kommer fra ukrainsk side. Orienteringen mod EU har i dette land givet en impuls til reformer, som forener alle samfundslagene, selv om ikke alle ubetinget er af samme opfattelse. De fleste ukrainske samtalepartnere krævede større anerkendelse som europæisk land og vigtig strategisk partner i et udvidet EU. Det tilbudte perspektiv ansås for skuffende og uklart, da enhver henvisning til et muligt EU-medlemskab blev undgået. Alligevel har man ret hurtigt ændret opfattelse og ser nu med positive øjne på EU-initiativet og udnytter intensivt de muligheder, der byder sig.

(1) Dvs. deltagelse i de såkaldte fire friheder (varer, kapital, personer og tjenesteydelser).

(2) Samtalerne blev ført af en lille delegation fra studiegruppen, som i perioden 5.-12. juli 2003 besøgte Chisinau (Moldova), Kiev (Ukraine) og Minsk (Belarus).

4.3.2. For Moldova er tilnærmelsen til EU også en overlevelsesstrategi, helst via en fuldstændig deltagelse i associeringsprocessen for Sydøsteuropa. Partnerskabs- og samarbejdsaftalen var endnu ikke blevet tilstrækkeligt udnyttet, indrømmede man selvkritisk. Moldova ønskede en ægte valgmulighed eller bedre balance i afhængigheden mellem de mægtige nabostater.

4.3.3. I Belarus har man endnu ikke truffet en afgørelse i valget mellem en orientering mod EU eller mod Den Russiske Føderation. Udsigten til en union med Rusland udnyttes populistisk af præsidenten, og det har konsekvenser på mange områder i hverdagen. EU var med sin distancerende politik havnet i en blindgyde, og der var opstået et stort underskud, hvad angår informationen af befolkningen om demokrati og EU's værdier. Det ville være en fejl at ligestille præsident Lukaschenko med Belarus, mente en ekspert. I mellemtiden er der også i stigende grad opstået konflikter i forholdet til Den Russiske Føderation.

#### 4.4. Forventninger om økonomiske konsekvenser

4.4.1. Den ukrainske økonomi har en høj vækst (9,1 % i 2001) og en drastisk faldende inflation (fra 28,2 i 2000 til 1,2 % i 2001). Dertil kommer, at landet råder over et godt potentiale, såvel råstoffer og frugtbar jord som en veluddannet befolkning. Mange samtalepartnere i Ukraine frygter nu, at EU's kommende østudvidelse vil bringe landet flere ulemper end fordele. Handelsforbindelserne med de nuværende tiltrædelseslande vil i det mindste for en tid blive betragteligt generet. Nye toldmæssige og ikke-toldmæssige hindringer samt Schengen-aftalen med streng grænsekontrol og visumbestemmelser har drastisk begrænset den hidtil i vidt omfang frie personbefordring og varetransport til og fra nabostaterne.

4.4.2. Efter den statslige uafhængighed er Moldova også økonomisk afhængigt af den Russiske Føderation: 98 % af naturgasforbruget importeres fra Rusland, og i mangel af penge betales de ved salg af andele i de (statslige) foretagender. Desuden findes der næsten ingen udenlandske investorer. Moldova er med sin ringe vækst og høje inflation blevet til Europas fattiggård: Over halvdelen af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen på 2 US-dollar pr. dag. Det skønnes, at 70 % af den økonomiske værdiskabelse foregår sort. De fleste moldoviske samtalepartnere frygter yderligere negative virkningen af EU's udvidelse; især vil Rumæniens tiltrædelse blive en belastning for de vigtige økonomiske forbindelser mellem de to lande.

4.4.3. Den økonomiske situation i Belarus forværres alarmerende: Før 1991 gjaldt landet for at være »Sovjetunionens montagehal«, især for rustningsindustrien og finmekanik, og

det havde en relativ høj levestandard. Det herskende regimes økonomiske politik, der afviser enhver form for »vestlig modernisering«, har ført til et kritisk investeringsbehov. Ifølge en ekspert i Minsk 80 % er af industrianlæggene faktisk afskrevet. Det eksisterende potentiale og den geostrategisk set gunstige situation (transitland for russiske energileverancer til vesten og for vareeksport mod øst) kan derfor ikke udnyttes. De kommercielle og økonomiske forbindelser til EU-medlemsstaterne ligger på så lavt et niveau, at flytningen af EU's ydre grænser især vil ramme grænseregionerne økonomisk og i mindre omfang ændre den globale situation.

#### 4.5. Sikring af grænserne og illegal migration

4.5.1. »Hvilken interesse skulle vi have i at sikre EU's ydre grænser?« Dette spørgsmål symboliserer holdningen til det, som EU klart anser for et nøglepunkt i sin politik. Grænseproblematikken må angribes med større forståelse og udsyn.

4.5.2. Det centrale problem er en massivt stigende emigration, især af velkvalificerede yngre mennesker. Ifølge samstemmende vurderinger skal for tiden over fem millioner ukrainere leve og arbejde »illegalt, ofte maskeret som tilbagevendende turister« i udlandet, især i Den Russiske Føderation og i EU, og påfaldende mange i Italien og Portugal. Disse »udlandsukrainere« overfører godt en milliard euro om året til deres familier i hjemlandet. Noget lignende gælder for Belarus og Moldova. Problemet med disse »illegales« status og fremtid må snarest løses i fællesskab. Disse problemer lader sig ikke løse ved hjælp af tilbagetagelsesaftaler.

4.5.3. Uoverskueligt og helt uacceptabelt er omfanget af grænseoverskridende menneskehandel og tvangsprostitution, herunder børnemisbrug. Grænseoverskridende undersøgelsesarbejder og beskyttelse af ofrene må stå allerøverst på EU's prioritetsliste.

4.5.4. Sikring af grænserne i overensstemmelse med Schengen-aftalen burde have den mindst mulige skadelige virkning på den lokale grænsetrafik samt på de økonomiske forbindelser og den frie bevægelighed generelt. Man føler sig også ladet alene for så vidt angår migranter fra tredjelande, som afvises ved EU's nye ydre grænse på grund af skrappe kontrol; beskyttelsen af disse afviste migranter udgør et humanitært problem.

#### 4.6. *Civilsamfundets organisationer<sup>(1)</sup> og deres forventninger med hensyn til forbindelserne til EU*

4.6.1. I alle tre lande findes der et omfattende net af civilsamfundsorganisationer. Det største antal findes i Ukraine, hvor der skønnes at være over 20 000, der er aktive på lokalt, regionalt og nationalt niveau på de forskellige områder. Selv i Belarus anslår man, at der er 3 000, hvoraf 2 000 er lovmæssigt registreret. Tallet i sig selv siger ganske vist kun lidt om organisationernes betydning og uafhængighed og rettigheder. Kun få er i stand til at finansiere deres aktiviteter ved hjælp af medlemsbidrag. Dog findes der i hvert af landene en række seriøse aktører<sup>(2)</sup>.

4.6.2. Arbejdsmarkedets organisationer har samme karakteristiske træk, som de tilsvarende organisationer havde og stadig har i de nuværende tiltrædelseslande. For Belarus gælder dog, at mange af de reformerede tidligere statsfagforeninger i mellemtiden er underlagt præsidualforvaltning og ikke længere er uafhængige. Private virksomheders forbund er stadig små og har ingen branchemæssige arbejdsstrukturer. Industri- og handelskamrene er meget aktive og nu uundværlige som den forlængede arm for de økonomiske forbindelser til udlandet. Samarbejdet mellem organisationerne fungerer nogenlunde.

4.6.3. At organisere en praktisk erfaringsudveksling med EU's civilsamfundsorganisationer og institutioner var klart af stor betydning for alle samtalepartener. Informationsbehovet var stort og bredt: lige fra forbundsstrukturer, økonomiske kontakter, baggrundsinformation til virksomheder, dialog- og forhandlingsstrukturer og til emner som ungdomspolitik, forbrugspolitik, e-learning, osv.

4.6.4. EØSU var i stor udstrækning ukendt, og dets arbejde og muligheden for at etablere kontakt vakte så meget desto større interesse. Etableringen af regelmæssige forbindelser med EØSU blev udtrykkeligt hilst velkommen, først og fremmest fordi den institutionelle ramme og alle civilsamfundsaktørers samarbejde på europæisk plan i et gremium lover enklere tilgang.

#### 4.7. *EU's støttepolitik*

4.7.1. Vurderingen af erfaringerne med EU's støttepolitik, især TACIS, var blandet, og til dels meget kritisk for så vidt angår de bureaukratiske formaliteter især inden projekternes start. Man ønskede bl.a. mere støtte til udbygningen af

infrastruktur og styrkelse af selve organisationerne (»institution building«), ikke kun deres forbindelser til regeringen, samt mere grænseoverskridende samarbejde især med lokale og regionale institutioner. Kritiseret blev endvidere »den manglende bæredygtighed« blandt andet pga. støttens korte løbetid, eller — især Ukraine — manglen på en mere individuel støtte i lighed med PHARE-programmet.

4.7.2. Derudover er civilsamfundets repræsentanter stærkt interesserede i en yderligere udbygning af kontakter (i lighed med den støtte, der gives tiltrædelseslandene via TAIEX), i en regelmæssig erfaringsudveksling (som støttet via TWINNING) og i »inddragelse i de europæiske dialogstrukturer«. Nærmere enkeltheder følger i punkt 6 »Henstillinger«.

### 5. *EØSU's særlige bemærkninger*

#### 5.1. *Adgang til det indre marked og reformer*

Kommissionens tilbud om et snævrere økonomisk samarbejde samt bestræbelserne på at skabe et ensartet grundlag for alle nabostater er positivt ligesom den strategi, der går ud på hurtigt at opnå konkrete resultater ved hjælp af årlige handlingsplaner. Men dette har dog kun lidt at gøre med en formidling af europæiske værdier og en ægte tilnærmelse til EU's samfundsmodel. De igangværende tiltrædelsesforhandlinger skulle snarere have ført til den konklusion, at den sociale og demokratiske dimension er en del af integrationspolitikken. Meget taler for en fremsynet omgang med konditionalitetsprincippet. På den ene side har udsigterne til markedsadgang begrænset indflydelse på de indre reformer; men på den anden side kan det absolut være hensigtsmæssigt ikke helt at indstille aktiviteterne, såfremt betingelserne ikke overholdes, men at støtte de reformvenlige kræfter.

#### 5.2. *Muligheden af et europæisk økonomisk samarbejdsområde*

5.2.1. Et europæisk økonomisk samarbejdsområde i lighed med det nuværende EØS, som i meddelelsen foreslås som en mulighed, udgør ikke nogen egnet model for EU's naboskabspolitik. EØS's karakteristiske kendetegn er den fuldstændige overtagelse af indremarkedsreglerne og kapaciteten til at overvåge dem, men samtidig kun en meget begrænset indflydelse på EU's politiske beslutninger. EØS's nuværende medlemslande har konkurrencedygtige økonomier og stabile politiske og sociale systemer, og de har frivilligt besluttet ikke at tiltræde EU. For de østlige nabostater er EØS en illusion: hvis de opfyldte forudsætningerne, kunne de ligeså godt blive medlem af EU. Opfylder de ikke forudsætningerne, er adgangen til det indre marked ensidig eller farlig for deres økonomi og risikoen for social dumping og konkurrencefordrejning stor.

(1) Som forberedelse til kollokviet (jf. 6.2.4) bør der bestilles en nøjagtig beskrivelse af civilsamfundets organisationer.

(2) Samtidig med studierejsen var der entydigt indført repressive foranstaltninger imod ngo'ernes centrale organisation, som fungerer som ressourcecenter for andre ngo'er fra landdistrikterne.

5.2.2. For alle tre lande gælder, at deres produktionsstruktur og deres handelsforudsætninger ikke tillader en ensidig orientering mod EU-markedet. For bestemte produkter, f.eks. landbrugs- eller energiprodukter, er Rusland uundværlig. De er altså objektivt tvunget til at følge to spor og til at finde deres egen balance mellem handelspartnerne. Det er for tiden uklart, om dannelsen af et fælles økonomisk område bestående af Den Russiske Føderation, Ukraine, Belarus og Kasakhstan i overensstemmelse med Jalta-aftalen af 19. september 2003 kunne være principielt i modstrid med tilnærmelsen til EU.

### 5.3. Medlemskab: ja eller nej

Det har vist sig at være en illusion, at spørgsmålet om EU-medlemskab kunne undgås. Alle forsøg på at finde en definition på »naboskab«, som ikke nævner EU-medlemskab, har snarere virket som en provokation end bidraget til afklaring. Det ville være bedre, om dette spørgsmål blev behandlet åbent. Selv om EU først må komme sig over den aktuelle udvidelse, må det dog være muligt principielt at holde døren åben (jf. 3.3). Dermed indrømmes der disse lande en stærkere rolle i den europæiske integration, og det er en vigtig impuls for reformer. Udviklingen i de kommende år bliver afgørende for dette principielle spørgsmål.

### 5.4. Den østlige dimension

Som følge af debatten om EU's naboskabspolitik har Polen gjort sig bemærket med nye forslag til EU's udenrigspolitik. Dets udkast til en »østlig dimension« vedrører landene Belarus, Ukraine og Den Russiske Føderation og kræver principielt en mere intensiv behandling af de eksisterende problemer i forbindelse med den nye grænsedragning og stærkere forbindelse med og tilnærmelse til disse stater. I denne forstand udgør begrebet »østlig dimension« en opfordring til EU's udenrigspolitik om at prioritere emnet højt. Trods sammenlignelige udgangssituationer er der dog meget, der taler for at udforme forbindelserne til disse lande individuelt.

## 6. Henstillinger vedrørende de enkelte lande

### 6.1. Særlige henstillinger vedrørende Ukraine

6.1.1. Ukraine er måske det land, der rammes hårdest af EU's østudvidelse og samtidig det mest udviklede blandt de østeuropæiske naboer. Det vil først fuldt ud kunne spille sin rolle som lokomotiv i EU's østlige naboregion, hvis der kan gøres yderligere fremskridt for så vidt angår et uafhængigt retsvæsen og et parlamentarisk demokrati. Gennemgribende økonomiske reformer og tilnærmelsen til EU's standarder og normer er afgørende i denne proces. De resterende problemer, der ifølge Kommissionen er af overvejende teknisk art, og som står i vejen for, at Ukraine anerkendes som en markedsøkonomi og optages i WTO, bør løses så hurtigt som muligt.

6.1.2. EØSU glæder sig over, at både Ukraine og EU har planer om hurtigt at udarbejde handlingsplanen for 2004, og anbefaler åbenhed og samarbejde med civilsamfundsorganisationerne i Ukraine. EØSU følger Europa-Parlamentets henstillinger om at opprioritere forbindelserne til Ukraine. Hertil bør høre forberedelse af snævrere handelsforbindelser og undersøgelse af en visafri grænsetrafik mellem det udvidede EU og Ukraine.

6.1.3. EU bør overtage de elementer i PHARE-programmet, der kan overføres på Ukraine for således at bidrage til, at omstillingsprocessen fremskyndes.

Der bør ofres særlig opmærksomhed på »Euroregionen Karpaterne« (den vestlige del af Ukraine) og på en forbedret støtte til det grænseoverskridende interregionale samarbejde via de muligheder, der ligger i fællesskabsinitiativet INTERREG.

### 6.2. Særlige henstillinger vedrørende Moldova

6.2.1. En løsning på Transnistrien-konflikten, som indebærer en de facto deling af landet, er i sidste ende en forudsætning for mange yderligere politiske og økonomiske udviklingsprojekter. EU bør øge sit engagement for en hurtig løsning af konflikten og fremme genforeningen.

6.2.2. I princippet har Moldova et presserende behov for de samme politiske og økonomiske reformer som Ukraine. På grund af fattigdom kvæler korrupsion ofte ethvert initiativ i det private erhvervsliv. På trods af højeste støttevote pr. indbygger sker der tilsyneladende for få ændringer både strukturelt og i de politiske rammebetingelser.

6.2.3. Der skal være større opmærksomhed omkring støtte til civilsamfundets organisationer. De kan yde et væsentligt bidrag til løsningen af ovennævnte problemer — især bekæmpelse af korrupsion.

### 6.3. Særlige henstillinger vedrørende Belarus

6.3.1. Kommissionens handlingsplan i den fremtidige naboskabspolitik over for Belarus skal klart prioritere den frie adgang til alle informationer og støtte til de uafhængige medier.

6.3.2. Kommissionen bør snarest muligt ændre Kiev-»delegationens« Minsk-»filial«, der som »Kontor for forvaltning af teknisk bistand« under de herskende forhold yder et udmærket arbejde, til en selvstændig delegation. Mere presse- og mediearbejde er vigtigt netop her forud for de kommende parlaments- og præsidentvalg.

6.3.3. Fremme af demokratiske strukturer og af civilsamfundets organisationer kræver sagkundskab og kontakter i landet. Især for Belarus' vedkommende gælder det, at Tacis-projekter med denne målsætning ikke kan indledes uden forudgående møder mellem de involverede parter. EU's indskrænkede forbindelser til Belarus har skabt et stort tomrum med hensyn til kommunikationsstrukturer og gensidig forståelse.

6.3.4. EØSU udtrykker tilfredshed med, at der reageres skarper på overtrædelser af menneskerettighederne, både fra EU's side inden for rammerne af de generelle toldpræferencer og fra ILO's side ved at der indledes en undersøgelse »mission of inquiry«.

## 7. Generelle henstillinger

### 7.1. Henstillinger til Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet

7.1.1. EØSU glæder sig over, at Kommissionen i juli 2003 bekræftede, at den agter at »opprioritere de politiske og økonomiske forbindelser med naboerne i øst og syd« og at styrke samarbejdstilbuddene, ikke blot på det økonomiske område, men også for så vidt angår de indre anliggender og tilpasningen af lovgivningen. Hvad angår lettere adgang til EU's indre marked anbefaler EØSU en proaktiv strategi, som understøttes af en tilpasning til tekniske standarder, en integration af transport-, energi- og telekommunikationsnetterne sammen med støtte for så vidt angår disse landes tilpasning til de retlig-administrative forudsætninger for erhvervsaktivitet som f.eks. »intellectual property rights, rules of origin« eller opbygningen af kompetencer i den offentlige forvaltning.

7.1.2. Forslagene til en organisatorisk realisering af disse mål er mindre overbevisende. Samarbejdet på tværs af generaldirektorater er ganske vist hensigtsmæssigt, men kun hvis den politiske kompetence og handleevne er stærk nok og klart defineret. Under etiketten »Wider Europe« samles såvel afrikanske som europæiske stater. EØSU henstiller, at regionerne »de østlige nabostater« og »de sydlige Middelhavslande« adskilles, således at der kan tages hensyn til disse landes særegenhed, især de allerede fastlagte mål i euro-middelhavsstrategien.

7.1.3. Som prioriterede opgaver anbefaler EØSU konkrete projekter på følgende arbejdsområder:

- Opbygning af uafhængige civilsamfundsorganisationer og af den civile dialog; styrkelse af arbejdsmarkedets parter og den sociale dialog, især på virksomhedsniveau.

- Støtte til udviklingen af sunde vilkår for reformen af virksomheds- og markedsøkonomien samt præferencehandel og instrumenter til investeringsfremme og -beskyttelse.
- Menneskevenlige retsforskrifter til lettelse af den frie bevægelighed for personer ved EU's nye grænser for at hindre forbindelserne mellem »de nye naboer« og de nye medlemsstater så lidt som muligt. Det er af fundamental betydning at undgå, at der opstår nye mure <sup>(1)</sup>.
- Styrket grænseoverskridende samarbejde i bekæmpelsen af menneskehandel og international kriminalitet.
- Bekæmpelse af korruption, også som en væsentlig hindring for udenlandske direkte investeringer. Støtte fra uafhængige civilsamfundsorganisationer er i denne forbindelse absolut nødvendig.
- Overgangsløsninger for illegale migranter fra disse lande, der opholder sig i EU <sup>(2)</sup>.
- Fælles strategier til bekæmpelse af infektionssygdomme (HIV, tuberkulose).
- Miljøpolitiske samarbejdsprojekter.
- Projekter til fremme af kulturel, videnskabelig og uddannelsespolitisk udveksling og åbning af enkelte af EU's agenturer for interesserede nabolande <sup>(3)</sup>.
- En bedre EU-informationspolitik ved hjælp af Euroinfo-centre og støtte til de frie medier, eventuelt gennem udvekslingsprogrammer for journalister.
- Desuden bør rapporteringen om landene i EU intensiveres.
- Indførelse af grænseoverskridende samarbejdsprogrammer mellem tiltrædelsesstaterne og »de nye nabostater«, især på området uddannelse og faglig uddannelse samt økonomisk og civilsamfundsmæssigt samarbejde.

(1) F.eks. med permanent visum uden eller med et symbolsk gebyr. Erfaringerne med den finsk-russiske grænseordning viser, at en sådan ordning udmærket kan forenes med Schengen-aftalen. I grænsetrafikken mellem Polen og Ukraine, Ungarn og Ukraine samt Kaliningrad er der for nylig indgået aftaler om gratis visa. I mellemtiden foreligger der også et forslag fra Kommissionen om den lokale grænsetrafik, som går i den rigtige retning.

(2) Mellem Ukraine og Portugal blev der for nylig undertegnet en aftale om midlertidigt ophold for ukrainske arbejdstagere. Portugal og Grækenland har i mellemtiden hver især indgået bilaterale aftaler med Ukraine om indvandringsskviser.

(3) Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut i Torino har dækket de tre lande siden oprettelsen i midten af 1990'erne.

7.1.4. Kommissionen stiller fra 2007 et nyt finansieringsinstrument for naboskabspolitikken i udsigt. Den aktuelle praksis i Tacis-programmet, der er alt for bureaukratisk og fjern fra de pågældende landes egentlige behov, må ændres. EØSU foreslår for det første at støtte bestemte projekter (infrastrukturer, miljø, uddannelse) og for det andet at styrke opbygningen af uafhængige civilsamfundsorganisationer og deres samarbejde med partnerne i EU. Samarbejdsprojekterne skal især være koncentreret om emner som udvikling af virksomheds- og innovationsånd, gennemsigtighed i det økonomiske liv og bekæmpelse af korrupsion, fremme af den sociale dialog, bekæmpelse af alle former for diskrimination, ligestilling af mænd og kvinder, styrkelse af de lokale myndigheder, miljøbeskyttelse og udnyttelse af den kulturelle arv og diversitet.

7.1.5. EØSU anbefaler at sammenknytte de nationale handlingsplaner og projekterne under naboskabspolitikken og at medtage de enkelte projekter i den årlige revision af handlingsplanerne. En finansiel støtte kunne da gøres betinget af, at der findes et »mellemfristet reformprogram«. Årlige situationsrapporter ville sikre mere åbenhed og resultatkontrol. De skulle også gøres til genstand for høringer i disse lande, ikke kun i de respektive gremier og fælles EU-udvalg. Dette forudsætter dog, at der opbygges et fortrolighedsforhold, og at målene for naboskabsforbindelserne ikke ensidigt fastsættes af EU.

## 7.2. Henstillinger angående yderligere arbejde med emnet i EØSU

7.2.1. Den »strukturerede dialog«, som EØSU i årevis har praktiseret med partnerorganisationerne i »tiltrædelseslandene«, enkelte regioner (AVS, MERCOSUR) eller bilateralt (Kina, Indien), har positive virkninger. Dette instrument bør også anvendes over for de tre østlige nabolande i form af forbindelsesudvalg. Man kunne da handle direkte og på længere sigt forberede oprettelsen af »blandede rådgivende udvalg«, som i princippet kunne realiseres inden for rammerne af de eksisterende partnerskabs- og samarbejdsaftaler.

7.2.2. For at afhjælpe det klare informationsunderskud bør specielt denne brugerkreds have lettere adgang til de EØSU-dokumenter og -publikationer, der ligger på internettet. Miljø- og forbrugerbeskyttelsesorganisationerne fortjener særlig opmærksomhed; de har hidtil kun haft få muligheder for at udfolde sig frit.

7.2.3. Sideløbende med emner som opbygningen af stærke organisationer og en effektiv social og civil dialog bør EØSU især beskæftige sig med problemet illegal indvandring, som EØSU allerede har fremsat vigtige forslag om i juni 2001<sup>(1)</sup>.

7.2.4. Etableringen af snævre kontakter mellem EØSU og civilsamfundsorganisationerne i de østlige nabostater er en langfristet opgave; de nye medlemsstater vil med deres kendskab og kontakter, som bringer ind i en strategi for hele EU, i væsentlig grad berige sådanne kontakter. Som optakt anbefales det — i lighed med konferencen med tiltrædelseslandene — at afholde et kollokvium i EØSU med deltagelse af repræsentanter for Den Russiske Føderation med det formål at få yderligere impulser til den fremtidige udformning af forbindelserne til EU. Kollokviet skulle om muligt afholdes i efteråret 2004 i Bruxelles.

7.2.5. EØSU og Europa-Parlamentet bør intensivere deres samarbejde, hvor det overhovedet er muligt og udveksle erfaringer mellem de pågældende forbindelsesudvalg.

7.2.6. Kommissionens og Rådets næste skridt vil især vedrøre de konkrete handlingsplaner. EØSU kan her yde et betydeligt bidrag og bør engagere sig.

7.2.7. EØSU bør i sin egenskab af institution for det organiserede civilsamfund i EU opfordre organisationerne i medlemsstaterne til at udvikle kontakterne med civilsamfundet i de her omtalte lande med henblik på at styrke den demokratiske og sociale udvikling.

## 7.3. Yderligere impulser

7.3.1. Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, Europarådet og De Forenede Nationer yder et vigtigt arbejde i de pågældende lande. EU bør orientere sine aktiviteter i samme retning.

7.3.2. Det udvidede EU's nabolande vil nærme sig EU-gennemsnittet så meget desto hurtigere, som de kan profitere af private direkte investeringer og af langfristede kreditter. Derfor bør disse lande have direkte adgang til Den Europæiske Investeringsbanks fonde, og de muligheder, der ligger i Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBGU), bør styrkes.

7.3.3. EU bør danne en tungere modvægt til Den Internationale Valutafonds (IMF) og Verdensbankens politik, idet det viser vejen til socialt afbalancerede reformer, især i forbindelse med støtten til reformerne af socialsikringsordningerne. Til gengæld bør Verdensbanken og IMF i samme grad forpligte sig til at styrke arbejdsmarkedets og det civile samfunds organisationer. Det bør ske i tæt samarbejde med EØSU, andre EU-institutioner og Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO).

(1) EFT C 260 af 17.9.2001, s. 104.

## 8. Den Russiske Føderations rolle

8.1. Staterne Belarus', Ukraines og Moldovas fremtid påvirkes afgørende af deres forhold til Den Russiske Føderation. Derfor — men også ud fra principielle overvejelser, som tager hensyn til Den Russiske Føderations betydning — bør EU være interesseret i et tættere samarbejde med Den Russiske Føderation og udbygge forbindelserne yderligere. EØSU bør også tage hensyn hertil i sit arbejde og styrke kontakterne til organisationerne i Den Russiske Føderation.

8.2. På grundlag af den reviderede partnerskabs- og samarbejdsaftale og af EU's og dets medlemsstaters »fælles strategi« over for Den Russiske Føderation bør EØSU præcisere sine tanker i en særlig udtalelse. Ud over at fremme samarbejdet på civilsamfundsplan og skabe dybere forståelse for hinanden bør det også dreje sig om at støtte de reformprocesser i Rusland, der vil opstå f.eks. i forbindelse med integrationen i WTO. Det kollokvium i efteråret 2004, som der stilles forslag om i punkt 7.2.4, skal naturligvis have russisk deltagelse og kan tjene som optakt. En rundbordskonference, som f.eks. den, der er afviklet med Indien, kunne være et muligt udgangspunkt for yderligere skridt og for etablering af permanente forbindelser mellem EU og Den Russiske Føderation.

Bruxelles, den 11. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om forlængelse indtil 31. december 2005 af gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 2501/2001 om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer for perioden 1. januar 2002 til 31. december 2004 og om ændring af nævnte forordning«**

(KOM(2003) 634 endelig — 2003/0259 (ACC))

(2004/C 80/35)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. november 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede at overdrage det forberedende arbejde til Antonello Pezzini som hovedordfører.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling af 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 78 stemmer for og 2 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. I de seneste årtier har EU i lyset af skiftende omstændigheder konsekvent justeret og ajourført sin politik for handelspræferencer for udviklingslande. Den seneste omfattende revision af den generelle præferenceordning (GSP) trådte i kraft 1. januar 1995, så den omfattede tiårsperioden, som startede denne dato. Den udløber derfor 31. december 2004, og der er behov for en yderligere revision.

1.2. Kommissionen planlagde oprindeligt at offentliggøre et dokument i september 2003 med forslag til den nye ordning, som skulle træde i kraft 1. januar 2005. Efterfølgende besluttede den at udsætte indførelsen af det nye system med et år og fremsætte et forslag til en overgangsordning for den mellemliggende periode, som viderefører de nuværende retningslinjer med nogle relativt små ændringer, hovedsageligt af teknisk art. Tiårsperioden for den nye ordning forventes nu at begynde 1. januar 2006.

1.2.1. Beslutningen om at udsætte indførelsen af grundlæggende ændringer af systemet skyldes bl.a. ønsket om at afvente resultaterne af Doha-runden i WTO-forhandlingerne og om ikke at påvirke resultatet af disse forhandlinger. En yderligere grund var den klage, som Indien fremsatte mod EU i WTO. Det vurderes, at selv om klagen kun direkte vedrører »narkotikaordningen«, vil den, hvis den opretholdes, få konsekvenser for alle de særlige ansporende ordninger.

## 2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionens forslag for den mellemliggende periode indfører to ændringer af den nuværende ordning, men vedbliver at være forenelige med retningslinjerne fra 1994. Den vigtigste foreslåede ændring vedrører den årlige justering af udbuddet ved graduering. Gradueringsordningen har eksisteret siden 1996, men er ikke tidligere blevet anvendt på årlig basis. Kommissionen er klar over, at skal en negativ effekt for lande med en beskeden GSP-relateret handel undgås, bør gradueringsmekanismen koncentreres på de større begunstige-

de lande og udelukke de mindste lande. Det foreslås derfor, at gradueringsordningen ikke anvendes på lande, hvis eksport til Fællesskabet udgør under 1 % af Fællesskabets samlede import af varer, der er omfattet af Fællesskabets præferenceordning i mindst et af referenceårene. På samme måde genetableres de toldpræferencer, der er blevet ophævet i overensstemmelse med kolonne D i bilag I til forordning (EØF) nr. 2658/87.

2.1.1. Det foreslås også, at man går bort fra den årlige offentliggørelse i EUT af en meddelelse angående den årlige graduering, da det skaber usikkerhed og forvirring.

2.2. Den anden ændring vedrører de særlige ansporende ordninger til beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder. Kommissionen finder, at de bør styrkes, så de i højere grad tilskynder til gradvis anvendelse af de standarder, som er fastsat i erklæringen fra Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO). Derfor foreslår Kommissionen, at artikel 14, stk. 2 omformuleres: —

»2. De særlige ansporende ordninger til beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder kan indrømmes et land:

- (a) hvis nationale retsfor skrifter indbefatter indholdet af standarderne i ILO-konvention nr. 29 og nr. 105 om tvangsarbejde, nr. 87 og nr. 98 om foreningsfrihed og retten til kollektive forhandlinger, nr. 100 og nr. 111 om forbud mod forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv og nr. 138 og nr. 182 om børnearbejde, og som anvender disse forskrifter effektivt, eller
- (b) som i væsentligt omfang gradvis er gået i gang med at indføre og anvende de vigtigste af disse standarder.«

2.3. Evalueringen af »narkotikaordningen«, som først var planlagt til 2004, er blevet udsat til det nye sidste anvendelsesår for ordningen (2005).



### 3. Bemærkninger

3.1. EØSU accepterer begrundelsen for Kommissionens beslutning om at udsætte indførelsen af en ny endelig GSP-ordning og forlænge den eksisterende ordning til mindst den 31. december 2005.

3.2. EØSU bifalder, at lande, hvis eksport til Fællesskabet udgør under 1 % af Fællesskabets samlede import af varer, der er omfattet af Fællesskabets præferenceordning, udelukkes fra gradueringsordningen, da det udgør en tilbagevenden til de grundlæggende principper for graduering som angivet i retningslinjerne fra 1994. EØSU bemærker med tilfredshed, at den nye mekanisme ikke foregriber spørgsmålet om, hvorvidt det vil være nødvendigt med nye ændringer inden for den nye GSP-ordning, som nu skal træde i kraft i 2006.

3.2.1. EØSU accepterer, at der ingen mening er i fortsat at offentliggøre en meddelelse om den kommende årlige graduering i EUT, hvis dette ikke tjener noget formål.

3.3. EØSU bifalder Kommissionens intention om at styrke den særlige ansporende ordning til beskyttelse af arbejdstageres rettigheder og tilslutter sig fuldt ud ændringen.

3.4. EØSU noterer sig, at evalueringen af »narkotikaordningen« udsættes til det nye sidste anvendelsesår for den nuværende ordning og accepterer begrundelsen for dette forslag.

3.5. EØSU ser frem til, at GPS' tilskyndelsesforanstaltninger på miljø-, forbruger-, klima- og dyrebesskyttelsesområdet anvendes mere effektivt og udbygges i fremtiden.

3.6. EØSU er på anmodning af medlem af Kommissionen, Pascal Lamy, for tiden ved at udarbejde en sonderende udtalelse <sup>(1)</sup> om GSP-ordningen og vil i udtalelsen behandle de spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med indførelse af det nye endelige system.

---

<sup>(1)</sup> REX/141.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Civilsamfundets rolle i den nye EU-strategi for det vestlige Balkan«

(2004/C 80/36)

I forbindelse med det italienske EU-formandskab fremsendte Italiens faste repræsentant i EU den 8. april 2003 en anmodning om en sonderende udtalelse fra Det Europæiske og Sociale Udvalg om det ovennævnte emne.

Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som var ansvarlig for at forberede udvalgets arbejde om emnet, vedtog sin udtalelse den 21. november 2003. Ordføreren var Roberto Confalonieri.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling (mødet den 10. december 2003) følgende udtalelse med 110 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

### 1. Baggrund

1.1. Baggrunden for dette dokument er det italienske formandskabs anmodning om sonderende udtalelser, herunder navnlig en sonderende udtalelse om civilsamfundets rolle i den nye EU-politik over for landene i det vestlige Balkan, med henblik på at få fastslået, hvordan civilsamfundet kan bidrage til at gennemføre Thessaloniki-dagsordenen i landene i regionen og i EU <sup>(1)</sup>.

1.2. Der skal her henvises til Kommissionens meddelelse af den 21. maj 2003 om Vestbalkan og europæisk integration <sup>(2)</sup>. EØSU understreger endvidere, at det fortsat ønsker at støtte oprettelsen og organiseringen af foreninger og organer, som kan repræsentere civilsamfundet og ngo'erne, der er afgørende for udviklingen af demokrati på regionalt, nationalt og europæisk plan <sup>(3)</sup>.

### 2. Indledning

2.1. Det organiserede civilsamfunds rolle i forbindelse med den nye EU-strategi for det vestlige Balkan er, i lyset af den

komplekse og strukturerede proces med at skabe samhørighed og integrere disse fem lande i EU — at gennemføre specifikke mål for den sociale udvikling <sup>(4)</sup>, som er vigtige for Balkan og for hele EU.

2.2. I Thessaloniki-dagsordenen <sup>(5)</sup> fastlægges de grundlæggende aktionsområder, som regeringerne bør fokusere på: støtte til opbygning af demokratiske institutioner, økonomisk udvikling, bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korrupsion samt regional integration og politisk samarbejde, både mellem regionerne indbyrdes og med EU.

2.3. I Kommissionens forslag, som blev fremlagt og ratificeret på topmødet i Thessaloniki <sup>(6)</sup>, fastlægges strategien for konsolidering af stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) og for indgåelse af førtiltrædelsesaftaler med Balkanlandene på grundlag af mekanismer, som har vist sig hensigtsmæssige i forbindelse med de andre kandidatlande. Det nye politiske aspekt ved Thessaloniki-dagsordenen består i, at den fremmer samarbejdsprogrammet ved at etablere partnerskaber for europæisk integration <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> De vestlige Balkanlande omfatter Albanien, Bosnien-Herzegovina, Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Serbien og Montenegro; Kosovo er også en del af regionen.

<sup>(2)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — KOM(2003) 285 endelig.

<sup>(3)</sup> Yderligere information om Central- og Sydøsteuropa findes i udtalelsen om »Udvidelsens økonomiske og sociale konsekvenser i ansøgerlandene«, EUT C 85 af 8.2.2003, s. 65 og i udtalelsen om »Øget inddragelse af det organiserede samfund i Sydøsteuropa — hidtidige erfaringer og fremtidige udfordringer« EUT C 208 af 3.9.2003, s. 82.

<sup>(4)</sup> Om social udvikling i København-erklæringen, jf. forpligtelse 1-4. C. Turi, The international community and social development: recent trends, i La Comunità Internazionale, som er en kvartårlig publikation fra SIOI (Den Italienske Forening for International Organisation), vol. LVI, nr. 1, 2001, s. 53-74, Editoriale Scientifica, Napoli 2001.

<sup>(5)</sup> Thessaloniki-dagsordenen for det vestlige Balkan: På vej mod europæisk integration. Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser), den 16.6.2003.

<sup>(6)</sup> Topmøde mellem Den Europæiske Union og Balkanlandene — Thessaloniki, Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser, 21.6.2003.

<sup>(7)</sup> De politiske foranstaltninger om støtte til udvikling af demokrati i Balkan fokuserer på samhørighedsmål, der rækker ud over genopbygningsstrategien som foreslået i det græske formandskabs arbejdsdokument: Greek Presidency Priorities for the Western Balkans of January 2003. Det græske formandskabs prioriteter for Vestbalkan af januar 2003.

2.4. I denne nye ramme for forbindelser og samarbejde mellem EU og det vestlige Balkan omfatter det organiserede civilsamfunds rolle følgende:

- modernisering af lovgivning og institutioner med henblik på at fremme det deltagende demokrati, den sociale dialog og bedre styreformer;
- konsolidering og indførelse af et sundt og innovativt socio-økonomisk og produktivt miljø;
- indførelse af nye socio-kulturelle betingelser, fremme og konsolidering af retsstatsprincippet, af fællesskabsfølelsen samt af en interkulturel dialog, politisk pluralisme og en opfattelse af Balkan som værende en del af Europa.

2.5. Thessaloniki-dagsordenen viser tydeligt, at Europa har lært af erfaringerne fra de central- og østeuropæiske lande, og at EU har til hensigt at drage nytte af de vigtigste af disse erfaringer. Der kan gøres store fremskridt i retning af indførelse af demokratiske systemer og markedsøkonomi, men en demokratisk regeringsform er ikke i sig selv en garanti for demokrati. Det er nødvendigt med et kompleks netværk af institutioner og formelle og uformelle processer. Mange af de demokratiske institutioner i de lande, som er omfattet af denne udtalelse, er stadig meget nye og udviser tendenser, der kan opfattes som »anti-demokratiske«, såsom tendensen til at centralisere informations- og beslutningsprocesser. Alt dette viser tydeligt, hvor vigtigt det er at samarbejde om at indføre demokrati, øge opmærksomheden omkring sociale problemer og gennemføre sociale og økonomiske initiativer i lokalsamfundene <sup>(1)</sup>.

2.6. Denne udtalelse vil ikke blot koncentrere sig om nøgleproblemer og farer, som kan føre til pessimisme og defeatisme, men vil også se kritisk på hvilke muligheder og styrke, der kan udnyttes for at styrke det organiserede civilsamfunds rolle i det vestlige Balkan.

2.7. Nærmere sagt dannede EØSU sig et sammenlignende billede af »mulighederne, begrænsningerne og perspektiverne« i den sociale dialog i de sydøsteuropæiske lande på baggrund af resultaterne fra 2002/2003 af Phare-projektet om Fremme af den sociale dialog som politisk kultur og praksis og deltagelsen af civilsamfundet og dermed relaterede net i den sydøsteuropæiske region, som Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut stod bag. Dette projekt viste, hvordan en direkte

dialog og et kendskab til hinanden kan udgøre et solidt grundlag for udformning af realistiske strategier, som imødekommer partnernes reelle behov <sup>(2)</sup>.

2.8. To væsentlige spørgsmål trænger sig på for EU i forbindelse med situationen i Sydøsteuropa: Hvordan kan man fastlægge en klar referenceramme for opbygning af velfærdsstaten og styreformen på grundlag af fælles værdier i de europæiske lande; og hvordan kan man fremme principper og værdier, der er konsolideret i Europa, i lyset af udvidelsen og de risici, som globaliseringen medfører for de økonomiske og produktionsmæssige systemer, arbejdsmarkedet og dermed livskvaliteten i Europa, herunder også i kandidatlandene og dets tilstødende regioner? <sup>(3)</sup>

2.9. I argumentationen i denne udtalelse fokuseres først på tre overordnede aspekter af det organiserede civilsamfunds rolle, nemlig den politiske og institutionelle, den økonomiske samt den kulturelle betydning, alle civilsamfundets forskellige bestanddele har. Ligeledes beskrives nogle af særtrækkene ved det organiserede civilsamfund i de vestlige Balkanlande. Dernæst fortolkes Thessaloniki-dagsordenen på baggrund af civilsamfundets rolle. Sluttelig behandles visse fremgangsmåder til at styrke det organiserede civilsamfund fra en regional, national og europæisk synsvinkel.

### 3. De overordnede aspekter af det organiserede civilsamfunds rolle

3.1. Da det organiserede civilsamfund er en kompleks enhed med en bred og forskelligartet medlemsskare, spiller det en afgørende rolle for stabiliserings- og associeringsprocessen på dens nuværende stadie og for den nye Thessaloniki-strategi, som de vestlige Balkanlande og Den Europæiske Union har tilsluttet sig.

3.2. Det organiserede civilsamfund skal spille en aktiv rolle, hvis EU's udviklings-, samhørigheds-, og integrationsprogrammer skal have en væsentlig indvirkning på den endelige og egentlige målgruppe, nemlig de borgere, som er, som ønsker at blive og i fremtiden vil ønske at blive europæere.

<sup>(2)</sup> Den sammenlignende undersøgelse af Darko Marinkovic er disponibel hos Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut. Ved projektets afslutning den 2-5. marts 2003 i Zagreb vedtog arbejdsmarkedspartenerne i Sydøsteuropa de relevante konklusioner og anbefalinger.

<sup>(3)</sup> Dette er et meget komplekst emne, også hvad angår EU's rammelovgivning. Et af de vigtigste tiltag i EU's integrationsproces har været vedtagelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder. Betydningen af dette dokument ligger i dets formål om klart og utvetydigt at lovfæste EU-borgernes politiske, civile, økonomiske og sociale rettigheder. En sammenlignende analyse af dette charter og den europæiske socialpagt og Europarådets sociale kodeks findes i Bertozzi, S., Socio-economic rights of European citizens in the 21st century i La Comunità Internazionale, vol. LVII, nr. 2, 2002, som er en kvartårlig publikation fra SIOI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003, ss. 233-244.

<sup>(1)</sup> The reality of cooperation, 1997/1998. Development assistance in the annual reports of international NGOs afsnit om *Western assistance for the ex-Communist countries of Central and Eastern Europe*, ss. 212-220. Offentliggjort af Movimondo e Manitesse, Rosemberg e Sellier, Torino 1998.

3.3. Regeringer og offentlige myndigheder skal engagere sig helt og fuldt og på en gennemsigtig og bevidst måde for at gøre de internationale programmer meningsfulde for borgerne. Udviklingen af et aktivt demokrati og af den sociale og økonomiske struktur er ikke blot et teknisk, men i vid udstrækning også et politisk anliggende.

3.4. Det er vigtigt, at civilsamfundet spiller en aktiv rolle på følgende områder:

- det socio-politiske og institutionelle område, idet det organiserede civilsamfund er en absolut forudsætning for indførelse af en social og civil dialog samt et aktivt demokrati,
- det socio-økonomiske område, idet det organiserede civilsamfund spiller en afgørende rolle for sikringen af en økonomisk vækst, som er forenelig med den menneskelige udvikling i lokalsamfundene,
- det socio-kulturelle område, for så vidt som det organiserede samfund er drivkraft for og støtter kulturel udvikling og aktionsformer, som er åbne over for pluralisme i alle dens sociale former og i overensstemmelse med EU's principper og principperne for det internationale samarbejde, dvs. civil dialog, overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende friheder, kampen for fred og bedre demokrati samt en bæredygtig udvikling.

3.5. Civilsamfundet kommer til udtryk i alle disse overordnede aspekter og bør derfor betragtes en kompleks helhed bestående af forskellige elementer. Det organiserede civilsamfund skal således forstås som en heterogen enhed, der omfatter (1):

- arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer,
- organisationer, der repræsenterer andre sociale og økonomiske aktører, som for eksempel sektor-, erhvervs-, fag- og tjenesteydelsesorganisationer,
- ikke-statslige organisationer (ngo'er), der forener folk med fælles interesser som for eksempel organisationer for miljø, velgørenhed, velfærd, forbrugerbeskyttelse, menneskerettigheder, kultur og almen og faglig uddannelse,
- såkaldte græsrodsbevægelser, som giver grupper af borgere (kvinder, unge, familier, ældre) mulighed for at deltage aktivt i deres lokalsamfund,
- religiøse organisationer.

(1) En oversigt over de kriterier, som anvendes til at definere civilsamfundets organisationer, og som EØSU anbefaler de relevante myndigheder at benytte, jf. udtalelse EUT C 208 af 3.9.2003, s. 82. De anvendte definitioner er også i overensstemmelse med de kriterier, som er vedtaget af UNDP.

3.6. Det organiserede civilsamfund er praktisk talt alt, der opererer i »mellemrummet« mellem de enkelte borgere og staten. Den sociale og kulturelle identitet af hvert enkelt af civilsamfundets elementer er kædet sammen med dets aktionsradius, hvilket ikke just gøre det nemmere at fastlægge dets rent faktiske rolle og ansvarsområder.

3.7. En bred definition af den sociale dialog kan også omfatte alle disse elementer. Dermed defineres den sociale dialog som pluralistisk og multilateral, selv om den sociale dialog i de lande, denne udtalelse vedrører, i praksis er begrænset — og i øvrigt ikke altid anerkendt — til drøftelser mellem regeringsmyndigheder og arbejdsmarkedsorganisationer, dvs. fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer.

3.8. Spørgsmålet om, hvor uafhængige de økonomiske og sociale partnere rent faktisk er af regeringer og offentlige myndigheder og af finansielle interesser, som er uforenelige med målene for den sociale dialog, bliver allerede aktuelt på dette stadie af den sociale dialog og trepartssamarbejdet.

3.9. Fagforeningerne har en hævdevunden tradition for social dialog (der varierer fra land til land i de fem vestlige Balkanlande) især, men ikke kun med regeringsmyndigheder og i forbindelse med store statsejede virksomheder, hvorimod arbejdsgiverorganisationerne er nybegyndere på det socio-økonomiske område og repræsenterer overvejende små- og mellemstore virksomheder. Handels- og industrikamrene fungerer, såfremt de eksisterer og fungerer, som arbejdsgiverorganisationer, men er fuldt ud involveret i retlige og institutionelle spørgsmål om reel uafhængighed, selvstændighed og varetagelse af interesser (2). De økonomiske og sociale råd i landene på Vestbalkan er ligeledes nye fænomener og et resultat af stabilitetspagten og stabiliserings- og associeringsprocessen og i overensstemmelse med ILO's retningslinjer (3).

3.10. Hvad angår de andre elementer i det organiserede civilsamfund ud over repræsentanterne for arbejdsmarkedsforhold, er situationen på Vestbalkan relativt kompleks og vanskelig at analysere. Der er skabt en omfattende struktur i civilsamfundet, som er resultatet af et tiår med internationalt samarbejde om fremme af menneskerettighederne og beskyttelse af dårligt stillede grupper, samt sideløbende tekniske foranstaltninger til fremme af civilsamfundet og lokalsamfund (for eksempel en lang række foranstaltninger til kapacitetsopbygning, selvstændiggørelse, gennemsigtighed, ansvarliggørelse, oplæring i bæredygtige principper osv.).

(2) D. Marinkovic, *Social dialogue in Southeast European countries*, i: Collection/textbook for Trade Union education, offentliggjort på internettet af Dragan Djuric, juni 2003, s. 15-18.

(3) For en sammenlignende analyse af den sociale dialog i forskellige nationale sammenhænge henvises til EFT's dossier, udgivet i Beograd, juli 2002.

3.11. Denne »gren« af civilsamfundet overlapper i høj grad de ngo'er, som opererer på græsrodsniveau. Disse uafhængige organisationer er dog ikke et produkt af lokale, sociale bevægelser, og de opererer heller ikke på baggrund af en kapacitet til at identificere lokale behov og selvstændigt udforme svar på disse behov. Mange ngo'er fungerer som leverandører af sociale tjenester, men de er sædvanligvis afhængige af store internationale donorer (de internationale finansielle institutioner, IF'er, og FN-agenturer samt de store internationale ngo'er, som er tilknyttet disse), og de har tendens til at konkurrere indbyrdes på det private velfærdsmarked. Ngo'er er i realiteten et selvfornyende system til levering af sociale ydelser <sup>(1)</sup>.

3.12. Lokalsamfundenes egentlige udfordring består derfor i at overføre de færdigheder og den servicekapacitet, som de ngo'er, der er aktive i de berørte regioner, besidder, til selvstændige sociale organisationer og institutioner, så uafhængige civilsamfundsorganisationer kan oprettes og styrkes.

3.13. For at give et overblik over det organiserede civilsamfunds nuværende stilling i landene i det vestlige Balkan er det nødvendigt at se nærmere på den overgangsproces, som de alle har gennemgået — en overgang, som ikke blot var en postkommunistisk omstilling men en efterkrigsomstilling, og i løbet af hvilken landene måtte opbygge nye og ukendte strukturer og genopbygge de strukturer, som brutalt var blevet ødelagt af krig, had og kriminalitet.

3.14. Det organiserede civilsamfund er selv det mest lysende eksempel på alt dette. De fem lande skal kompensere for fraværet af et civilsamfund, som er uafhængigt af staten, og for de tidligere totalitære regimers mangel på politiske, sociale og økonomiske rettigheder og menneskerettigheder. Samtidig er de sociale omkostninger ved den økonomiske overgangsproces blevet tydelige, og frigørelsen fra den nationale etnocentrisme og etniske identifikation er blot så småt ved at vise sig i hverdagen og i den sociale struktur i lokalsamfundene.

3.15. Kort sagt er fire indbyrdes forstærkende faktorer afgørende for civilsamfundets stilling på Vestbalkan og for styrkelsen af Balkanlandenes rolle i den politiske og sociale demokratiseringsproces. Det drejer sig om følgende faktorer:

- de sociale og økonomiske aktørers muligheder for selvstændigt at blive moderniseret og konsolideret inden for rammerne af de reformer, som har fundet sted i de forskellige lande i forbindelse med overgangsprocessen,

- en udvikling, som er et resultat af de forskellige landes vanskelige møde med EU's politik (og med retningslinjerne fra ILO og de økonomiske og sociale råd),
- udvikling, som er resultat af konkrete erfaringer med internationalt samarbejde og med kapaciteten til selvstændigt at modernisere og konsolidere alle forgreninger af civilsamfundet ud over de økonomiske og sociale partnere,
- regeringernes og de offentlige myndigheders evne til ikke blot at reagere på disse forskellige krav, men rent faktisk gennemføre institutionelle, økonomiske og sociale reformer, som på effektiv vis opfylder kravene og lokalsamfundenes forventninger.

#### 4. Det organiserede civilsamfund, demokrati og institutionel udvikling

4.1. Begrebet sociale styreformers kan defineres som alle de måder, hvorpå civilsamfundet deltager i de beslutningsprocesser <sup>(2)</sup>, som er altafgørende for et land.

4.2. Hvorvidt samfundets deltagelse i de politiske beslutningsprocesser er relevant og effektiv afhænger imidlertid ikke kun af, om der findes et dynamisk, velstruktureret og organiseret civilsamfund, som støttes af en hensigtsmæssig rammelovgivning, der fastsætter kompetencer og aktivitetsområder, men især af:

- graden af administrativ og politisk decentralisering på lokalt plan,
- om der er fred, eller rettere ingen konflikter,
- om menneskerettighederne overholdes af regeringerne og det internationale samfunds øvrige aktører (i forbindelse med samarbejdsprogrammer omfatter disse aktører eksempelvis udenlandske eller lokale ngo'er, som arbejder for internationale organer eller agenturer).

4.3. Denne kortfattede redegørelse har til formål at gøre opmærksom på to afgørende faktorer, som er blevet bemærket fra flere sider, og som angår den nuværende situation for social deltagelse og dialog i landene i det vestlige Balkan samt muligheden for at opnå en strategisk forbedring af disse områder med henblik på en fremtidig overtagelse af fællesskabspolitikker.

<sup>(1)</sup> Opdateret information om dette emne findes i dokumentet om Civil society på den uafhængige hjemmeside for the Observatory on the Balkans. Særlig interessant er dokumentet The role of NGOs and civil society in European integration, offentliggjort af Claudio Bazzocchi, januar 2002.

<sup>(2)</sup> Denne definition diskuteres for eksempel i rapporten om menneskelig udvikling i Albanien: Human Development Report — Albania 2002. Challenges of Local Governance and Regional Development, offentliggjort af centret til fremme af menneskelig udvikling, Human Development Promotion Center (HDPC) i Tirana for FN's udviklingsprogram (UNDP), afsnit 5. »rammearbejde for demokratisk styring«, s. 1.

4.4. Den første afgørende faktor er regeringernes og de offentlige myndigheders holdning til det organiserede civilsamfund og dets bestanddele: »Dette blev udpeget til at være den største hindring for en social og civil dialog. Der blev kun fundet få tilfælde, hvor myndighederne var parate til at inkludere civilsamfundsorganisationer i egentlige høringer, eller hvor myndighederne anerkendte behovet for at gøre dette. Det er i nogle tilfælde nødvendigt med et bedre retsgrundlag for civilsamfundsorganisationerne«<sup>(1)</sup>.

4.5. Det er vigtigt, at regeringerne og de offentlige myndigheder i landene i det vestlige Balkan, på baggrund af en ny bevidsthed og ledet af EU, tager fuldstændig afstand fra denne holdning. Civilsamfundets rolle i den demokratiske proces må ikke på det ideologiske plan betragtes som værende i strid med statsadministrationerne eller -institutionerne, og skal ikke ses som en erstatning for disse funktioner. Der er snarere tale om, at civilsamfundet skal udvikle en supplerende, understøttende rolle baseret på høringer og forhandlinger efter fælles metoder mellem de forskellige parter, som repræsenterer kollektive interesser og har branche- eller sektorspecifikke kompetencer samt et direkte kendskab til enkeltpersoners og samfundsgruppers behov.

4.6. Det er et grundlæggende demokratisk princip, at det organiserede civilsamfund skal være selvstændigt og uafhængigt af regeringer og offentlige myndigheder, og dette princip skal fremmes både materielt og immaterielt. Det organiserede civilsamfunds muligheder for at vokse og nå sit fulde potentiale afhænger i vid udstrækning af, om der er et positivt samspil mellem økonomiske, skattemæssige og sociale tiltag på alle planlægnings- og gennemførelsesniveau, og om der er en åben politisk debat.

4.7. Den anden afgørende faktor vedrører den gensidige mistro, der hersker mellem repræsentanterne for arbejdsmarkedsforhold, dvs. selve aktørerne i den sociale dialog, som i dag findes i landene i det vestlige Balkan<sup>(2)</sup>.

4.8. Denne faktor er kædet snævert sammen med det mere generelle problem, at der ikke findes nogen ensartet velfærdsstatsmodel eller klare retningslinjer og normer for gennemførelse af en social dialog. Den åbenbare konsekvens heraf er ifølge den offentlige mening og erfaring, at der eksisterer en række politiske fortolkninger og praktiske fremgangsmåder side om side, hvilket også er tilfældet i de forskellige forgreninger af det organiserede civilsamfund.

4.9. EØSU har tidligere givet udtryk for, hvor påtrængende det er at være mere opmærksom på sådanne spørgsmål såvel gennem en bedre koordinering af Fællesskabets retningslinjer og støtte til gennemførelsen af udviklingen af sociale systemer, som bygger på utvetydige principper og imødekommer hvert enkelt lands faktiske behov<sup>(3)</sup>.

4.10. Hvad mere generelt angår den offentlige bevidsthed og mening, er det vigtigt at sikre en seriøs offentlig information ikke blot i landene i det vestlige Balkan, men også i Den Europæiske Union, og tale åbent og objektivt om de sociale omkostninger ved overgangsprocessen.

4.11. Også i denne forbindelse spiller civilsamfundet en afgørende rolle, herunder navnlig de elementer heraf, som søger at fremme retten til information gennem medierne.

## 5. Det organiserede civilsamfund, økonomisk vækst og menneskelig udvikling

5.1. Ifølge den seneste og bredest anerkendte definition er udvikling en global økonomisk, social, kulturel og politisk proces, som har til formål til stadighed at øge velfærd for den samlede befolkning og de enkelte individer gennem en aktiv, uafhængig og omfattende deltagelse i denne proces og en retfærdig fordeling af de deraf resulterende goder<sup>(4)</sup>.

5.2. Hvorvidt udvikling er en menneskeret afhænger både af civilsamfundet og den sociale dialog og ikke kun af de elementer, som repræsenterer arbejdsverdenen og forholdene mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, men af alle civilsamfundets forgreninger. Civilsamfundets betydning for udvikling udtrykkes af UNDP, som beskriver det som »garanten for en menneskelig udvikling af samfundet«.

5.3. Økonomisk vækst, som er en vigtig faktor i den menneskelige udvikling, kan kun føre til en sådan udvikling, hvis stigningen i den private indkomst er retfærdig, og hvis den økonomiske vækst skaber offentlige investeringer i menneskelig udvikling, skoler, basale ydelser, sundhedspleje og sociale tjenester. Menneskelig udvikling afhænger også af, at mænd og kvinder udfører »ulønnet« arbejde i familien eller i samfundet og derigennem bidrager til eller udfører aktiviteter af almen interesse eller værdi for miljøet og natur- og kulturarven<sup>(5)</sup>.

5.4. Det organiserede civilsamfund er en aktiv enhed. Det er et vidnesbyrd om et sundt socio-økonomisk og politisk miljø, som fremmer innovation, forandring, iværksætter-kreativitet og internationalisering. Udviklings-, samhørigheds-, og integrationsprogrammer mellem EU og det vestlige Balkan bør stræbe efter at afspejle dette forhold.

(1) EØSU's udtalelse, EUT C 208 af 3.9.2003, s. 82.

(2) Jf. D. Marinkovic, op. cit., s. 11-18.

(3) Jf. EØSU's udtalelse EUT C 85 af 8.4.2003, s. 65.

(4) København-erklæringen — præambel om retten til udvikling, som bekræfter den udelelige og uafhængige karakter af de individuelle aspekter af udviklingsprocessen. Yderligere oplysninger findes i: C. Turi, op. cit, s. 55.

(5) UNDP, 10th Human Development Report: Globalisation, Rosenberg og Sellier, 1999, s. 61.

## 6. Det organiserede civilsamfund, kulturel mangfoldighed og internationalt samarbejde

6.1. Den socio-kulturelle forandring, som Balkanlandene har gennemgået i løbet af de sidste ti år, omfatter ikke kun overgangen til markedsøkonomi og udvikling af en pluralistisk og liberal socio-politisk lovgivning. Befolkningen på Vestbalkan har også i høj grad været udsat for f.eks.:

- risiko for politisk og social ustabilitet,
- fattigdom,
- krænkelse af loven og de grundlæggende rettigheder,
- organiseret kriminalitet,
- meget stor demografisk ubalance, forårsaget af den drastiske tvangsforflytning af hele samfund på grund af konflikter, ukontrolleret urbanisering og omfattende udvandring af arbejdsstyrken,
- forværring af »etniske« forskelle, dvs. grov manipulation af historiske og kulturelle kendsgerninger, forskellige sprog, religioner, traditioner og uforenelige værdier, minder og livsstil.

6.2. Arven fra fortiden og nutiden er blevet fordrejet og forvrænget for at tjene politiske og materielle formål gennem konflikter, undertrykkelse, udbredt vold og fornægtelse af eksistensen af et fællesskab og manglende respekt for den kulturelle mangfoldighed. Investeringen i de ressourcer og kompetencer, som er nødvendige for at udbedre skaderne, skal ikke være mindre end den hjælp, som er afsat til udvikling og økonomisk og institutionel liberalisering af det vestlige Balkan.

6.3. Der er gjort store fremskridt, selv om der stadig er store forskelle mellem de forskellige geografiske områder, for så vidt angår de lokale institutioners stabilitet og den økonomiske vækst. Der skal dog stadig gøres et stort arbejde for Balkans civilbefolkninger, hvilket skal ske med behørig respekt for deres forskellige kulturelle værdier og lokale traditioner, og det demokratiske liv og retsstatsprincippet skal sikres i hele regionen. En enkelt faktor vil kunne forstyrre balancen og udgøre en alvorlig fare for hele regionen.

6.4. Disse forandringer kan i endnu mindre grad end de øvrige indføres ovenfra og ned, men bør udvikles i selve befolkningen og i det lokale dagligliv. Hele Balkanregionen præges i dag af idéen om et nyt civilsamfund, som er baseret på fremme og beskyttelse af menneskerettighederne og de

grundlæggende friheder, samt evnen til at genopbygge den civile dialog og samfundets deltagelse for at løse lokale problemer uden etnisk forskelsbehandling. Idéen i og essensen af dette nye civilsamfund kommer til udtryk i initiativer fra en lang række ngo'er og internationale verdslige eller religiøse frivillige organisationer, som arbejder for forskellige samfund og lokale institutioner, navnlig for at fremme rettighederne for de dårligst stillede, unge og kvinder.

6.5. Den erfaring, viden, evne til mægling mellem kulturerne og de direkte handlemuligheder, som disse civilsamfundsorganisationer udviser, bør ikke længere blot benyttes isoleret i forbindelse med presserende sager, men bør institutionaliseres og støtte det sociale og demokratiske liv i lokalsamfundene. Det understreges endnu engang, hvor vigtig en passende politisk decentralisering<sup>(1)</sup> er for udøvelsen af demokratiet nedefra.

## 7. Vigtigheden af at udnytte erfaringerne fra det internationale samarbejde til gavn for civilsamfundet og lokalsamfundene

7.1. Thessaloniki-dagsordenen omfatter et væsentligt spørgsmål: forholdet mellem international bistand, lokale ressourcer og kulturelle fremgangsmåder.

7.2. Der må på Vestbalkan genopbygges positive forbindelser mellem befolkningerne og myndighederne, mellem enkeltpersoner og samfund og mellem lokale indbyggere og deres region for at modvirke dels en overdreven afhængighed af humanitær bistand, dels alt for høje forventninger om udenlandske investeringer.

7.3. I den forbindelse spiller det organiserede civilsamfund en afgørende rolle.

7.4. Det organiserede civilsamfund er ikke kun forbundet med svagheder og sårbarhed, som det anføres i punkt 3 i nærværende udtalelse, men rummer også styrker og muligheder, som er oparbejdet gennem ti års internationalt samarbejde om civilsamfundsorganisationer og lokalsamfund i det vestlige Balkan<sup>(2)</sup>.

(1) Her refereres til regionalstyreniveauet og det lokale forvaltningsniveau.

(2) Dokumentation: Guide to central and eastern European and Balkan countries. Politics and economics yearbook, CeSPI, Il Mulino, Bologne; C. Bazzocchi, The role of NGOs and civil society in European integration, på websiden: <http://auth.unimondo.org>, 7.2.2002.

7.5. Sammenfattet drejer det sig om kompetencer og god praksis, som kan styrke demokratiseringsprocessen »nedefra«, sikre en økonomisk udvikling på grundlag af lokale ressourcer og fælles brug af eksterne ressourcer samt udvikle social- og humankapital i alle dens mange afskygninger.

7.6. Et interessant tilfælde i denne forbindelse er de lokale agenturer for demokrati, Local Democracy Agencies (LDA), i Sydøsteuropa og deres arbejde for det demokratiske liv i lokalsamfundene.

7.7. Der findes aktuelt 11 LDA'er, som alle er medlem af en organisation, der blev stiftet i Strasbourg i 1993 og godkendt af Europarådet og Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder i Europa. LDA'erne skal arbejde i et netværk for at styrke stabiliseringsprocessen og den regionale udviklingsproces i forbindelse med stabilitetspagten. De fremmer decentraliserede samarbejdsprogrammer gennem etablering af partnerskaber mellem lokale myndigheder i Europa på Balkan, ngo'er og andre civilsamfundsorganisationer (1).

7.8. Bortset fra dette eksempel på decentraliseret samarbejde er det naturligvis ikke muligt at beskrive alle de former for internationale samarbejdsprojekter, som forvaltes af civilsamfundsorganisationer i Balkanlandene, men man kan sige, at civilsamfundsorganisationerne får stadig flere indsatsområder:

- opbygning af institutioner,
- lokaludvikling,
- uddannelse og empowerment/myndiggørelse af den sociale og humane kapital under hensyntagen til lige muligheder,
- fred og fællesskabsfølelse, interkulturel dialog og respekt for kulturelle forskelle,
- indvandring og mobilitet samt specifikke problemer med flygtninge, deporterede og evakuerede.

7.9. Alle dette skal foregå inden for rammerne af et horisontalt samarbejde mellem de forskellige lande i området og et vertikalt samarbejde med EU.

7.10. Hvis samarbejdet mellem civilsamfundet og lokale institutioner støttes og udnyttes tilstrækkeligt af de nationale og internationale institutioner, kan det spille en vigtig strategisk rolle inden for den bredere og mere systematiske Thessaloniki-dagsorden. Der er tale om et samarbejde, der navnlig har form af en løbende dialog, og hvor der indføres mekanismer

for netværking mellem de organer, der repræsenterer det organiserede civilsamfund, som er i direkte kontakt med de socio-økonomiske, politiske og kulturelle problemstillinger i de forskellige områder.

## 8. Det organiserede civilsamfunds rolle i forbindelse med Thessaloniki-dagsordenen

8.1. I analysen af civilsamfundets rolle i den nye EU-strategi for det vestlige Balkan skal den europæiske integration ikke blot opfattes som et anliggende forbeholdt regeringer og offentlige myndigheder, men som en udfordring for alle samfundskræfter.

8.2. Blandt de brede aktionsområder, som er beskrevet i Thessaloniki-dagsordenen, er der derfor også fastlagt specifikke aktionsområder for civilsamfundsorganisationer i EU og i det vestlige Balkan.

### *Styrkelse af institutionerne*

8.3. I forbindelse med den tekniske bistand, som Informationskontoret for Teknisk Bistand, TALEX, yder for at tilpasse lovgivningen til fællesskabsretten og i forbindelse med partnerskabsordninger (hvorigennem tjenestemænd fra medlemsstaterne kan videregive deres viden inden for offentlig administration til Balkanlandene), har det organiserede civilsamfund til opgave at videreformidle information og kontrollere, at disse former for tekniske indgreb og udvekslinger fører til konkrete og passende processer, der skaber innovativ viden i lokalsamfundene, som kan få en positiv virkning på de forskellige styringsniveauer.

### *Kampen mod organiseret kriminalitet, korruption indførelse af retsstatsprincippet og politisk samarbejde*

8.4. Inden for det samarbejde om retlige og indre anliggender og opbygning af reststaten, som indgår i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik har det organiserede samfund en aktiv rolle gående ud på aktivt at fremme og udbrede retsstatsprincippet på alle samfundsniveauer, øge offentlighedens tillid til myndighederne samt være talerør for de virkelige behov vedrørende fri bevægelighed for mennesker og varer, indvandringspolitik og tilbagesendelse af flygtninge. Det kan rapportere om de fremskridt, der gøres, såvel som om eventuelt mislykkede tiltag.

### *Den økonomiske udvikling*

8.5. Inddragelse af det organiserede civilsamfund er den eneste mulighed for at sikre, at makroøkonomiske tiltag og infrastrukturelle foranstaltninger ikke fjerner sig fuldstændigt fra de lokalt forankrede målsætninger for økonomisk og social udvikling, som kan ses som klare forbedringer for lokalsamfundene og den enkelte borger.

(1) LDA'erne gennemfører projekter vedrørende økonomisk udvikling, europæisk integration og tværnationalt samarbejde, styrkelse af lokale institutioner, humanitær bistand og menneskerettigheder. Nærmere oplysninger kan hentes fra websiden: <http://www.idaonline.org>. Denne webside indeholder også 10-års aktivitetsrapporten fra maj 2003.



### Adgang til fællesskabsprogrammer

8.6. Det er umuligt at holde det organiserede civilsamfund adskilt fra de vigtige foranstaltninger, som det europæiske samarbejde på Balkan kan føre til på områderne almen og faglig uddannelse, energiressourcer og ikke-vedvarende naturlige ressourcer som for eksempel vand. Det skal dog understreges, at der er et påtrængende behov for at tilvejebringe seriøs information om, hvilke ordninger og betingelser der gælder, for at de forskellige civilsamfundsorganisationers og deres partnere kan få adgang til EU-programmerne.

### Horisontale aktionsområder

8.7. En anden vigtig rolle, det organiserede civilsamfund spiller, er at formidle information og viden og gøre befolkningerne bevidste om den kurs, som EU og det vestlige Balkan er slået ind på, samt oplyse om de vanskeligheder og muligheder, som er forbundet hermed.

## 9. Forslag til måder, hvorpå det organiserede civilsamfund kan styrkes

9.1. Med henblik på at styrke det vestlige Balkans samhørighed med og integration i EU er det vigtigt at overvinde de største hindringer for en aktiv og effektiv inddragelse af civilsamfundets forskellige forgreninger. EØSU har allerede understreget behovet for i højere grad at inddrage og konsultere såvel arbejdsmarkedets parter som andre civilsamfundsgrupperinger for at sikre en social og civil dialog, der er virkelig konstruktiv for landene i det vestlige Balkan<sup>(1)</sup>. Dette kan opnås ved at:

- udnytte det internationale partnerskab til at sikre kontinuitet i initiativerne for så vidt angår finansiering, ressourcer og kompetencer som fastsat i Thessaloniki-dagsordenens aktionsprogrammer. Thessaloniki-dagsordenens succes vil i stort omfang afhænge af, om civilsamfundets organisationer mobiliseres til at foreslå/gennemføre projekter under EU-programmer med regionale og europæiske partnerskaber;
- overvinde ideologisk mistro og forskelle i arbejdsmetoder mellem det organiserede civilsamfund og nationale og lokale myndigheder samt fremme kommunikation og systematisk samspil mellem civilsamfundets forskellige grupperinger, både i og mellem de forskellige lande, med det mål at skabe et regionalt netværk. Samtidig bør der tages skridt til at indføre fælles modeller for samhørighed og sociale styreformer i overensstemmelse med EU-retningslinjer;

- fremme netværksaktiviteter mellem europæiske organisationer og organisationer i de forskellige Balkanlande.

Verdensbanken og IMF bør også være med til at styrke arbejdsmarkedsparternes og civilsamfundets organisationer i samarbejde med EØSU og andre EU-institutioner samt ILO.

9.2. En metode til at styrke det organiserede civilsamfunds rolle i lokalmiljøet kunne på baggrund af ovenstående bestå i at fremme og støtte et samarbejde og et systematisk samspil mellem dets forskellige medlemmer for at:

- a) styrke de socio-økonomiske partnere hørings- og støttekapacitet ved at udvikle deres evne til selvstændigt at imødekomme borgernes og lokalsamfundenes behov; dette kan ske gennem skabelse af et systematisk samspil med andre grupperinger i civilsamfundet, såsom basis- og solidaritetsorganisationer og ngo'er, der er involverede i lokale udviklingsprojekter;
- b) fremhæve betydningen af andre grupperinger i civilsamfundet end de socio-økonomiske partnere (dvs. grupperinger, som er mere uafhængige af centraliserede, offentlige institutioner end de socio-økonomiske partnere, men som er udsat for at operere isoleret og hurtigt udtømme deres handlemuligheder). Der må skabes systematiske forbindelser og interaktioner med de socio-økonomiske partnere for at fremme indhentning af information om borgernes og lokalsamfundenes sande behov samt udnytte vellykkede erfaringer og fremgangsmåders.

På den måde kan et gensidigt nyttigt samarbejde mellem civilsamfundets grupperinger blive til en løftestang for civilsamfundets ansvarliggørelse og uafhængighed over for de offentlige, centraliserede myndigheder, primært ved at:

- sikre bedre repræsentation af kollektive interesser,
- garantere respekt for borgernes rettigheder og frie adgang til social og civil dialog, politisk deltagelse og gensidig støtte,
- styrke den kapacitet, de forskellige aktører i det politiske og civile liv har til at blive hørt, forhandle og fremsætte forslag.

(1) EØSU's udtalelse EUT C 208 af 3.9.2003, s. 82.

9.3. Et andet forslag går ud på at fremme tilslutningen til de europæiske modeller for samhørighed og sociale styreformer. Dette understreger behovet for at støtte det organiserede civilsamfunds rolle i den nye EU-strategi for det vestlige Balkan ved at gennemføre og overvåge dialog- og koordineringsmekanismer, både på nationalt/regionalt plan og med EU.

## 10. Kendskab til hinanden, dialog og aktivt samarbejde

10.1. Hvor udsigten til optagelse i EU nu er sikker, må de organiserede civilsamfund sætte sig nogle præcise og målbare mål for de sociale aspekter af integrationsprocessen, så der kan opnås konkrete resultater på nationalt, regionalt og europæisk plan.

10.2. Mens landene i det vestlige Balkan har det samme mål, går de forskellige veje for at nå det og har hver især brug for forskellige tidsfrister og løsninger. I den nye EU-strategi for det vestlige Balkan indgår både længere processer for institutionelle tiltrædelsesaftaler og kortere processer for førtiltrædelsesaftaler og flere relevante EU-politikområder.

10.3. Denne sonderende udtalelse har forsøgt at belyse, hvor vigtigt det er på det nuværende stadie i stabiliserings- og associeringsprocessen at få kendskab til hinanden og blive bevidst om de kulturelle forskelle og om de særlige måder, hvorpå lokalsamfundet er organiseret.

10.4. EØSU vil nu gå fra generelle forslag til praktisk gennemførlige forslag til samarbejde og fokusere på to indsatsområder, der kan bidrage til at forbedre informations- og vidensniveauet og skabe mere effektive relationer mellem EU's og det vestlige Balkans civilsamfundsorganisationer.

10.5. Det første indsatsområde omfatter i overensstemmelse med mulighederne i Thessaloniki-strategien følgende:

- almen og erhvervsmæssig uddannelse på alle niveauer, dvs. på alle de nøglefelter, civilsamfundsorganisationerne (fagforeninger, arbejdsgivere, andre interesser og ngo'er) beskæftiger sig med;

- udveksling af erfaringer og god praksis mellem EU's og Balkanregionens civilsamfundsorganisationer, i samarbejde med lokale myndigheder og institutioner;

- offentlig og sektorbestemt information og kommunikation.

10.6. De hidtidige erfaringer har givet os nogle umiddelbart anvendelige idéer. Det er først og fremmest nødvendigt at gøre sig klart, at investeringer i humane ressourcer først giver resultater på mellemlang og lang sigt, og at der må være en klar vilje til at satse på immaterielle goder eller hvad der i fagjargon kaldes viden, ekspertise og knowhow inden for de forskellige professioner i civilsamfundet, der er det civile udtryk for demokratiudøvelse <sup>(1)</sup>.

10.7. Det andet indsatsområde vedrører anvendelsen af de fælles rådgivende udvalg, der allerede er etableret med de andre EU-kandidatlande. Dette system (modaliteterne og fristerne) bør tilpasses til de forskellige forhold, der gør sig gældende i de vestlige Balkanlande <sup>(2)</sup>.

10.8. Udfordringen her består i at gennemføre et EU-samarbejde med de enkelte lande i overensstemmelse med deres særlige behov og lokale forhold samtidig med, at man fremmer et regionalt samarbejde med en virkelig europæisk dimension og strategisk relevans.

10.9. I denne forbindelse må det overvejes, om der ikke skal etableres brede fora for multilaterale konsultationer mellem EU's og Vestbalkans civilsamfundsorganisationer. Disse skulle beskæftige sig med de store tværgående spørgsmål inden for integration og udvidelse såsom handel og produktion, transport og miljømæssig bæredygtighed, konfliktbegrænsning og international sikkerhed, lokal udvikling og fattigdomsbekæmpelse.

10.10. Det er vigtigt at kunne inddrage civilsamfundets aktører i konsultations- og samarbejdsfora og udnytte deres respektive ekspertise og organisatoriske kapacitet inden for multilaterale partnerskaber og netværk til gennemførelsen af store samarbejdsprojekter.

<sup>(1)</sup> Jf. konklusionerne og henstillingerne i det dokument, de sydeuropæiske arbejdsmarkedsparter vedtog den 3.-5. marts i Zagreb, bilag B til EØSU's udtalelse EUT C 208 af 3.9.2003, og de dokumenter, Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut har udarbejdet og ajourført.

<sup>(2)</sup> En officiel reference i den forbindelse for Slovenien er artikel 115 i associeringsaftalen.

## 11. Konklusioner

11.1. I denne sonderende udtalelse gøres det klart, at det organiserede civilsamfund er den eneste mulighed for at sikre, at det internationale samarbejde og interventionsprogrammer får en reel betydning for de endelige modtagere. Ved at udvikle civilsamfundets organisation og koordinering i EU og kandidatlandene, også gennem anvendelse af fælles rådgivende udvalg, øges muligheden for, at alle borgerne i EU og i nabolandene kan drage nytte heraf. Det organiserede civilsamfunds rolle i det vestlige Balkan og i Europa er afgørende, også i lyset af de store trusler, befolkningen føler, de i dag er udsat for, i form af ukontrolleret globalisering og andre generelle risici, såsom:

- sårbarheden i den europæiske økonomi og de europæiske produktionssystemer og arbejdsmarkeder,
- usikkerheden omkring politikken for sikkerhed og social tryghed,
- kulturelt bestemt misforståelse af den europæiske tradition for aktivt demokrati,
- skævvridning af udviklingsmålene, som bør fokusere på en menneskelig og bæredygtig udvikling, og ikke blot på øget økonomisk vækst uden social fremgang.

11.2. EU kan give de vestlige Balkanlande mange muligheder. Gennem førtiltrædelsesaftaler med vigtige krav til de enkelte lande kan der sættes gang i dialogen mellem de forskellige lande og skabes en fælles europæisk referenceramme. Dermed kan man imødegå, at omfattende institutionelle

og konjunkturbestemte problemer kommer til at skabe for store hindringer for de fem landes tilnærmelse til det europæiske mål.

11.3. Afslutningsvis giver EØSU udtryk for håbet om, at der igangsættes vel planlagte og målrettede initiativer, som sikrer en regelmæssig og fornuftig dialog mellem civilsamfundets repræsentanter fra EU og Vestbalkan. Dette indebærer:

- opfølgning på aktiviteter iværksat af EØSU's arbejdsgrupper, herunder en løbende overvågning af gennemførelsen af Thessaloniki-dagsordenen og de dertil hørende partnerskaber;
- igangsættelse af projekter til etablering af fælles rådgivende udvalg (JCC'er), med passende tidsfrister og ordninger for de forskellige lande, dvs. i nøje overensstemmelse med Kommissionens og Rådets retningslinjer for udarbejdelsen af de enkelte landes institutionelle aftaler med EU, og efter modellen med de øvrige kandidatlande;
- foranstaltninger til støtte for en europæisk strategi med målrettede krav inden for politikken for landbrug, handel, sikkerhed, rammelovgivning, transport og energi;
- afholdelse af et internationalt topmøde om »civilsamfundets rolle i den nye europæiske strategi for Vestbalkan«, hvor dets betydning og prioriterede indsatsområder belyses. Under denne internationale dialog skal der lægges vægt på de forskellige tiltrædelses- og førtiltrædelsesprocesser og afholdes en omfattende debat om de prioriterede spørgsmål i forbindelse med EU-integration og -udvidelse: social samhørighed og styrkelse af demokratiske institutioner, bæredygtig økonomisk udvikling.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*