

Den Europæiske Unions Tidende

C 157

48. årgang

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

28. juni 2005

Informationsnummer

Indhold

Side

I Meddelelser

.....

II Forberedende retsakter

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004

2005/C 157/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den europæiske forsikringskontrakt«	1
2005/C 157/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Turisme og sport: de kommende udfordringer for Europa«	15
2005/C 157/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen: Mod en europæisk strategi for nanoteknologi« (KOM(2004) 338 endelig)	22
2005/C 157/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europæisk færdselslov og bilregistrering«	34
2005/C 157/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fremme af søtransport og ansættelse og uddannelse af søfolk«	42
2005/C 157/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens beslutning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 86 på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse« og »Kommissionens direktiv om ændring af direktiv 80/723/EØF om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder«	48

DA

Pris: 30 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2005/C 157/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af sønæringsbeviser, som er udstedt af medlemsstaterne, og om ændring af direktiv 2001/25/EF« KOM(2004) 311 endelig — 2004/0098 (COD)	53
2005/C 157/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmoniserede flodtrafikinformationstjenester på de indre vandveje i Fællesskabet« KOM(2004) 392 endelig — 2004/0123 (COD)	56
2005/C 157/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om oprettelse af et EF-fiskerikontrolagentur og om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik« KOM(2004) 289 endelig — 2004/0108 (CNS)	61
2005/C 157/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg »Den europæiske handlingsplan for miljø og sundhed 2004-2010« KOM(2004) 416 endelig	65
2005/C 157/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indførelse af standarder for human fældefangst for visse dyrearter« KOM(2004) 532 endelig — 2004/0183 (COD)	70
2005/C 157/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 87/328/EØF med hensyn til opbevaring af tyresæd til handel inden for Fællesskabet« KOM(2004) 563 endelig — 2004/0188 CNS	74
2005/C 157/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Opfølge strukturændringer: En industripolitik for det udvidede Europa« KOM(2004) 274 endelig	75
2005/C 157/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv« (KOM(2004) 279 endelig — 2004/0084 (COD))	83
2005/C 157/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om undersøgelse af forbindelsen mellem lovlig og ulovlig indvandring« (KOM(2004) 412 endelig)	86
2005/C 157/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, og styrkelse af beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne »bedre adgang til holdbare løsninger« (KOM(2004) 410 endelig)	92
2005/C 157/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet: »En mere effektiv fælles asylordning i Europa: En enkelt procedure som næste skridt« KOM(2004) 503 endelig — SEK(2004) 937	96
2005/C 157/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgangen til EU's eksterne bistand« (KOM(2004) 313 endelig — 2004/0099 (COD))	99



<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2005/C 157/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: etablering af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa ved hjælp af reformen af den fælles landbrugspolitik — Reformforslag for sukkersektoren« KOM(2004) 499 endelig	102
2005/C 157/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »meddelelse fra kommissionen: viden- skab og teknologi, nøglen til europas fremtid — retningslinjer for EU's politik til støtte af forskning« KOM(2004) 353 endelig	107
2005/C 157/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber og om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF KOM(2004) 177 endelig — 2004/0065 (COD)	115
2005/C 157/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget: Flere ældre i arbejde — senere udtræden af arbejdsmarkedet« KOM(2004) 146 endelig	120
2005/C 157/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Hvidbog om gennemgang af Rådets forordning (EØF) nr. 4056/86 om anvendelsen af traktatens konkurrenceregler på søtransport« (fore- ligger d.d. ikke på dansk) KOM(2004) 675 endelig	130
2005/C 157/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om et flerårigt EF-program til fremme af en sikrere brug af internettet og nye online- teknologier« KOM(2004) 91 endelig — 2004/0023 (COD)	136
2005/C 157/25	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Adgangen til Europa ad søvejen i frem- tiden. Udviklingstendenser og foregribelse af disse«	141
2005/C 157/26	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1260/1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfon- dene og om forlængelse af PEACE-programmets varighed og tildeling af nye forpligtelsesbevillinger« KOM(2004) 631 endelig	147
2005/C 157/27	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1059/2003 om indførelse af en fælles nomenklatur for regionale enheder (NUTS) som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse af Den Euro- pæiske Union« KOM(2004) 592 endelig — 2004/0202 (COD)	149
2005/C 157/28	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forholdet mellem generationerne«	150
2005/C 157/29	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Sameksistens mellem genetisk modifi- cerede afgrøder og konventionelle og økologiske afgrøder«	155
2005/C 157/30	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — EU-aktionsplan for økologiske fødevarer og økologisk landbrug« KOM(2004) 415 endelig	167

II

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

413. PLENARFORSAMLING DEN 15.-16. DECEMBER 2004

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den europæiske forsikringskontrakt«

(2005/C 157/01)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. juli 2003 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om »Den europæiske forsikringskontrakt«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Jorge Pegado Liz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 137 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Indledning: Målet med initiativudtalelsen og begrundelse

1.1 De grundlæggende regulerende principper for indgåelsen og gyldigheden af forsikringskontrakter i de nationale retssystemer er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, skønt de har fælles oprindelse og i deres struktur ligner hinanden meget.

1.2 Da forsikringskontrakten skaber større sikkerhed i de kommercielle forbindelser mellem erhvervsdrivende og forbrugere, og derfor er en vigtig faktor for det indre markeds funktion, er der fare for, at forskellene mellem væsentlige aspekter af forsikringskontrakten i de forskellige nationale retssystemer rejser hindringer for gennemførelsen af det indre marked og vanskeliggør den grænseoverskridende markedsføring af dette finansinstrument.

1.3 Målet med denne initiativudtalelse er således at gøre de kompetente myndigheder på nationalt og EU-plan opmærksom på behovet for at:

— pege på de spørgsmål og problemer for forbrugerne og det indre marked, som opstår, fordi forsikringskontrakter i dag er omfattet af forskellige retlige definitioner og bestemmelser;

— indkredse de principper, der er fælles for medlemsstaternes forskellige regelsæt for forsikringskontrakter, og de områder, som ud fra et teknisk-juridisk synspunkt kan harmoniseres;

— undersøge mulige løsninger og foreslå egnede modeller, principper eller instrumenter, som kan sikre den mest hensigtsmæssige regulering af forsikringskontrakter på EU-plan.

1.4 Lige siden udarbejdelsen af nærværende initiativudtalelse blev påbegyndt, var vi klar over, at det var utroligt vigtigt i den forbindelse at kunne trække på input fra gruppen »*Restatement of European Insurance Contract Law*«, der ledes og koordineres af prof. Dr. Jur. Em. Fritz Reichert-Facilides fra universitetet i Innsbruck, og hvori der sidder velrenommerede jurister og fagfolk inden for forsikringsbranchen fra 15 europæiske lande.

1.4.1 Det glædede os derfor meget, at prof. Reichert-Facilides omgående tog imod anmodningen om at være ekspert for udtalelsen og straks udarbejdede et indledende bidrag (*Position Paper I*).

1.4.2 Ulykkeligtvis afgik Prof. Reichert-Facilides uventet ved døden midt under udarbejdelsen af denne udtalelse.

1.4.3 Den interesse, som Prof. Reichert-Facilides viste for forsikringsspørgsmålet gennem hele sit intense akademiske liv, og arbejdsrapporten »Restatement«, retfærdiggør til fulde at der henvises hertil i denne udtalelse med en særlig tak for hans store engagement og som en hyldest til hans minde.

1.4.4 Dette er baggrunden for, at et uddrag af hans »Position Paper I«, der blev udarbejdet som et oplæg til forberedelsen af denne udtalelse, og formentlig er et af hans sidste skrifter, citeres i det følgende.

»1. Det er en alvorlig hindring for indførelsen af et indre forsikringsmarked, at den europæiske forsikringsaftaleret er så forskelligartet. Dette har været gruppens vurdering lige fra starten. EØSU har også klart understreget dette i sin initiativudtalelse »Forbrugerne på forsikringsmarkedet« af 29. januar 1998 (EFT C 95 af 30.3.1998, s. 72; se f.eks. punkt 1.6 og 2.1.9, andet afsnit). Kommissionen synes i mellemtiden at have indset dette (se Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet af 12. februar 2003: En mere sammenhængende europæisk aftaleret — En handlingsplan, KOM(2003) 68 endelig, EUT af 15.3.2003, s. 1; i det følgende betegnet »Handlingsplan«; se f.eks. punkt 27, 47, 48 og 74).

2. Harmonisering af lovgivning generelt — og naturligvis også forsikringsaftalelovgivning — kan kun ske på grundlag af grundige sammenlignende undersøgelser af lovgivningen. Gruppen har bestræbt sig på at udarbejde et »restatement«. Hvad menes med »restatement«? Ordet er afledt af verbet »to restate« i betydningen »to express again or convincingly«. I juridiske kredse er »Restatement« en teknisk term, der er specifik for USA. Det står — som bekendt i fagkredse — for et sammenfattet sæt af bestemmelser, der stammer fra forskellige, men i det væsentlige ensartede kilder, som er blevet systematiseret og samlet som den »bedste løsning«. Arbejdet udføres i privat regi — og ikke som lovgivning — af det amerikanske »Law Institute«. Lighederne mellem de forskellige kilder ligger i, at den amerikanske »Common Law« er grundlaget for de enkelte staters lovgivning på det privatretlige område. I den europæiske forsikringslovgivning beror lighederne først og fremmest på det fælles emne: »forsikring«. Dette emne skaber i kraft af sin natur omtrent de samme reguleringsbehov. Retningslinierne for udforskningen af den optimale løsning for forsikringsaftaleretten kunne være følgende: for det første må der tages behørigt hensyn til enhver forsikringsaftalerets vigtigste opgave, nemlig fastlæggelse af retlige rammer for effektiv risikodækning fra forsikringsgiverens

side, således at forsikringssektoren kan fungere godt. For det andet er det vigtigt, at der tages ligeligt hensyn til parternes modstridende interesser. Her bør man holde sig for øje, at tendensen i dag går i retning af at yde forsikringstageren en relativt høj beskyttelse.

3. Gruppens »restatement« fokuserer på ufravigelige regler (henholdsvis delvis ufravigelige regler, som er i den forsikredes interesse). Hvorfor? Man må huske på, at den »levende« forsikringsaftaleret ikke findes i en nedskreven lov, men i standardaftalevilkår. Dette bør respekteres ikke alene fordi virkeligheden ser sådan, men også i anerkendelse af princippet om aftalefrihed. Dette er nødvendigt af hensyn til »ordre public« og for at beskytte den forsikrede (eller tredjeparter, som begunstiges af forsikringen). Man må især være opmærksom på aftalevilkår, som kan begrænse forsikringsbeskyttelsen. I alle europæiske retsordner er den tekniske fremgangsmåde for opfyldelsen af dette mål lovfæstet indførelse af delvis ufravigelige forsikringsregler. — De problemer, der i dag stiller sig i vejen for det indre marked, beskrives således i Handlingsplanen: »Med tiden har medlemsstaterne udviklet regler, der har betydning for, hvilke vilkår og betingelser der kan eller ikke kan medtages i en forsikringsaftale eller en anden aftale om finansielle tjenesteydelser. I det omfang, at disse regler er forskellige, kan det få betydning for, hvilke produkter der udbydes på tværs af landegrænserne«. Hvis man virkelig vil skabe et indre forsikringsmarked, kommer man ikke uden om harmonisering af disse begrænsninger af forsikringsaftaleretten, således at alle (standard)aftaler, der overholder sådanne ensartede regler, i konkurrence med andre kan udbydes i alle europæiske lande og dermed skabe en uopsplittet markedssituation. Dette er netop målet med gruppens projekt.

4. Den komparative lovforberedelse (som nævnt ovenfor i punkt 2) er også afspejlet i selve sammensætningen af projektgruppen. Den består af eksperter fra 16 forskellige retsordner på forsikringsområdet (i og uden for EU).

5. Spørgsmålet er, om nærværende »restatement« skal finde en erstatning for de eksisterende nationale regler eller udforme en ny model (som ville være nummer 16 i rækken) specielt for grænseoverskridende aftaler. Handlingsplanen tager dette problem op ved at pege på et optionelt instrument som en mulighed. Her skal vi ikke komme nærmere ind på dette spørgsmål.

6. Ved komparative undersøgelser af forsikringsaftaleretten må man være meget opmærksom på den generelle aftaleret. Projektgruppen har derfor specielt holdt sig de såkaldte Lando/Beale-principper for øje. Desuden har den samarbejdet tæt med »Arbejdsgruppen for en Europæisk Civilret« (professorerne Christian v. Bar og Hugh Beale). Gruppens særlige arbejdsområde er forsikringsaftaleret.«

1.5 Som led i udarbejdelsen af udtalelsen blev der afholdt flere arbejds møder med repræsentanter for Kommissionen, der er beskæftiget med forsikringssektoren og gennemførelsen af det indre marked, Den Europæiske Forsikringskomité og Kontoret for de Europæiske Forbrugerorganisationer med det mål at indhente umiddelbare indtryk, reaktioner og forslag vedrørende dette emne.

1.6 Det blev også besluttet at udarbejde et spørgeskema, der blev tilsendt en lang række offentlige og private organer på nationalt og EU-plan, som er repræsentative for de vigtigste interesser, der står på spil, og at afholde en høring med deltagelse af de vigtigste repræsentanter for de berørte interesser (forsikringsselskaber, erhvervsfolk og andre udbydere samt forbrugere) såvel som jurister med speciale på området og forskere på forskellige områder og inden for forskellige retssystemer.

1.7 Nærværende udtalelse indeholder et sammendrag af de modtagne besvarelser af omtalte spørgeskema, og af de reaktioner og forslag, der blev fremført på høringen den 16. april 2004.

2. Tidligere udtalelser om emnet

2.1 Emnet er ikke nyt for EØSU. Allerede i initiativudtalelsen om »Forbrugerne på forsikringsmarkedet«⁽¹⁾ blev der henvist til »Forslaget til direktiv om samordning af de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser for forsikringsaftaler«⁽²⁾, der hovedsageligt sigtede mod at harmonisere visse grundlæggende bestemmelser inden for forsikringsaftaleretten. EØSU beklagede også, at det ikke så ud til, at Kommissionen »ville vende tilbage til disse emner i den nærmeste fremtid, skønt den herskende opfattelse både blandt forsikringsaktører og forbrugerorganisationer er, at den lange række hindringer, der har stået i vejen for realiseringen af enhedsmarkedet på dette område, skyldes denne mangel på EU-lovgivning om forsikringsaftaler (et mindstemål af harmonisering af gældende ret)«⁽³⁾.

2.1.1 EØSU fremhævede i samme udtalelse som den første af de erkendte generelle hindringer for realiseringen af det indre forsikringsmarked »den manglende harmonisering af gældende ret, med andre ord et mindstemål af regulering af forsikringsaftaleretten i EU«⁽⁴⁾.

2.1.2 Desuden henlede EØSU opmærksomheden på, at der på EU-plan ikke er nogen »juridisk ramme med definitioner af regler om et mindsteniveau af gennemsigtighed i forsikringsaftaler generelt, herunder skadesforsikring, eller mere specifikt, som beskriver urimelige, generelle kontraktvilkår på forsikringsområdet, eller som fastsætter generelle principper for god tro eller afbalanceret aftale, specifikt på forsikringsområdet«⁽⁵⁾.

(1) Ordfører: Manuel Ataide Ferreira (EFT C 95 af 30.3.1998).

(2) KOM(79) 355 endelig, EFT C 190 af 28.7.79, ændret ved KOM(80) 854 endelig, EFT C 355 af 31.12.80; EØSU- og EP-udtalelserne findes henholdsvis i EFT C 146 af 16.6.80 og C 265 af 13.10.80. Disse tekster behandles i punkt 5 i denne udtalelse.

(3) Ibid., punkt 2.1.9.

(4) Ibid., punkt 2.3.1.1.1.

(5) Ibid., punkt 3.4.

2.1.3 Og det præciseredes, at: »De forskellige måder, hvorpå hver enkelt medlemsstat har reguleret — eller ikke reguleret — disse spørgsmål, samt manglen på lovgivning, som overlader et helt marked, hvor konkurrencen langt fra er perfekt og hvor de, der handler for den ene side, er tilbøjelige til at arbejde sammen til skade for den anden part, betyder, at der eksisterer et uhyre stort antal forskellige løsninger på identiske situationer på det indre marked, nemlig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner, som bliver mere og mere enkle i takt med fremkomsten af informationssamfundet«⁽⁶⁾.

2.1.4 Efter at have gennemgået de områder, hvor der efter EØSU's mening kunne/burde foretages en harmonisering, konkluderede udtalelsen, at »det er hensigtsmæssigt at tage Kommissionens forslag til direktiv om mindsteharmonisering på forsikringsområdet fra 1979 op til behandling igen i lyset af subsidiaritetsprincippet«⁽⁷⁾. Kommissionen opfordredes til at gøre sit yderste for at definere fælles EU-minimumskrav til forsikringsaftaler (forslag til direktiv)⁽⁸⁾.

2.2 Endvidere har såvel forbrugerorganisationer som assurantørsammenslutninger gennem lang tid påpeget, at der er brug for større harmonisering af forsikringsaftaleretten.

2.2.1 Allerede i 1986 erklærede European Consumer Law Group, at det var nødvendigt at foretage en vis harmonisering af forsikringsaftaleretten i Fællesskabet, og beskrev i detaljer de aspekter af relationerne i forbindelse med forsikringsaftaler, som efter deres mening burde harmoniseres⁽⁹⁾.

(6) Ibid., punkt 3.6.1.

(7) Ibid., punkt 4.3.6.

(8) Det anbefales, at direktivet skulle omfatte følgende aspekter:

- obligatoriske minimumsoplysninger om kontraktens bestemmelser;
- en liste over nøgletermer og deres betydninger;
- en liste over typiske urimelige vilkår i forsikringsaftaler;
- det obligatoriske mindsteindhold i en hvilken som helst forsikringsaftale;
- alle kontraktlige forpligtelser, som er fælles for enhver forsikringsaftale;
- de obligatoriske principper og regler for enhver forsikringsaftale;
- en provisorisk erstatningsordning i forbindelse med ansvarsforsikringer;
- obligatorisk sammenhæng mellem præmier og risiciens værdi, navnlig via en automatisk værdiforringelse af forsikrede genstande alt efter deres alder og en tilsvarende reduktion i præmierne;
- oprettelse af en harmoniseret fortrydelsesfrist, inden for hvilken forbrugere kan trække sig ud af aftalen;
- krav om, at policer skal være letlæselige og forståelige og at de generelle og særlige betingelser skal være disponible før aftalens indgåelse og underskrivelse.

Ibid., punkt 4.5. Disse retningslinier er gentaget i flere EØSU-udtalelser som f.eks. den nylige om »Kommissionens forslag til direktiv om ansvarsforsikring for motorkøretøjer« (Ordfører: Philippe Levaux), pkt. 4.3. EFT C 95, af 23.4.2003.

(9) »ECLG-Consumer Insurance«, i »Journal of Consumer Policy« (1986), s. 205-228.

2.2.2 Ligeledes har Kontoret for de Europæiske Forbrugerorganisationer (BEUC) i hvert fald siden 1994 slået til lyd for indførelse af en »grundlæggende retsramme« for de vigtigste aspekter af forsikringsaftalerne, som kan udgøre »et fælles retsgrundlag med minimumsforskrifter«.

2.2.3 En lignende holdning blev fastlagt i december 1998 af forskellige forbrugerorganisationer.

2.2.4 Endelig har Den Europæiske Forsikringskomité i en nylig kommentar til Kommissionens meddelelse om en mere sammenhængende europæisk aftaleret — efter at have givet Kommissionen ret i, at *mangfoldigheden af nationale bestemmelser om forsikringsaftaler med forbrugere er en hindring for udviklingen af grænseoverskridende forsikringstransaktioner* — påpeget, at hvad angår den såkaldt »harmoniserede« fællesskabsret skaber antallet og kompleksiteten af bestemmelserne i de forskellige retsakter om forsikringsaftaler reelle problemer.

2.2.4.1 Den konkluderer, efter at have nævnt en række tilfælde af overflødig gentagelse af identiske bestemmelser eller ubegrundede afvigelser mellem bestemmelser i den gældende EU-ret, at den støtter dette forslag om forbedring af fællesskabsretten forudsat, at der først gennemføres en passende costbenefitanalyse og en komplet høring af de berørte parter, og at der fokuseres på hindringerne for det indre marked⁽¹⁰⁾.

2.3 Kommissionen har på sin side i sine meddelelser om »Europæisk aftaleret«⁽¹¹⁾ og »En mere sammenhængende europæisk aftaleret — En handlingsplan«⁽¹²⁾ understreget, at forsikringsaftaleområdet ifølge flere af de adspurgte organer er et af de mest problematiske områder blandt de finansielle tjenesteydelser på grund af »forskellene mellem nationale lovgivninger«. Den peger derfor på, at »yderligere konvergens af sådanne foranstaltninger kan være nødvendig for at afveje behovet for større harmonisering af nationale regler mod behovet for at sikre fornyelsen og udvalget af produkter«, og betegner ligefrem dette som et centralt initiativ som led i »en opfølgning af handlingsplanen om bedre regulering«⁽¹³⁾.

2.4 Endelig har Europa-Parlamentet i sin beslutning om Kommissionens meddelelse om ovennævnte *Handlingsplan* beklaget »mangelen på en hurtig indsats med henblik på at frembringe optionelle instrumenter inden for en række sektorer, såsom forbrugertransaktioner og forsikring, hvor betydelige fordele kunne opnås både til støtte for det indre markeds virkemåde og til udvidelse af interne fællesskabstransaktioner og -handel«, og erklæret, at »man med henblik på at fremme handelen på tværs af grænserne inden for det indre marked burde prioritere en hurtig indførelse af et optionelt

instrument inden for en række sektorer, navnlig sektorerne for forbruger- og forsikringsaftaler«. Kommissionen opfordres derfor »til hurtigst muligt at frembringe et tilvalgsinstrument inden for forbruger- og forsikringsaftaler, samtidig med at der sikres et højt niveau inden for forbrugerbeskyttelse og integrering af hensigtsmæssige præceptive bestemmelser«⁽¹⁴⁾.

3. Svarene på spørgeskemaet og høringen den 16. april 2004

3.1 Det spørgeskema, som i sin tid blev tilsendt forskellige organer, blev besvaret af nationale reguleringsmyndigheder i forskellige lande, forskellige interesseorganisationer, der repræsenterer erhvervslivet, handelslivet og forbrugerne. Der indløb i alt 27 besvarelser.

3.1.1 Der kom svar fra Tyskland, Østrig, Belgien, Slovakiet, Slovenien, Finland, Frankrig, Liechtenstein, Litauen, Malta, Norge, Polen og Sverige.

3.1.2 Medlemmerne af projektgruppen »*Restatement of European Insurance Contract Law*« gav en samlet besvarelse i en fælles udtalelse.

3.2 Der var et markant flertal, som svarede, at

- a) den manglende harmonisering af forsikringsrettens ufravigelige bestemmelser er en hindring for udbydelse af forsikringstjenester over grænserne, hvilket illustreres med rigelige eksempler;
- b) denne situation hindrer forbrugere, som ønsker at forsikre sig, i at opnå udenlandsk forsikringsdækning; det underbygges med utallige eksempler;
- c) dette forhold er en hindring for forsikringsformidlere, som leverer tjenesteydelser over grænserne, hvilket der gives flere eksempler på;
- d) harmoniseringen af forsikringsrettens ufravigelige bestemmelser ville gøre det nemmere for forsikringsvirksomheder, forbrugere og forsikringsformidlere at øge deres grænseoverskridende forsikringstransaktioner;
- e) Kommissionens direktiv fra 1979-1980 er stadig et godt udgangspunkt for drøftelsen af dette emne, skønt det bør rettes til terminologisk og efter andre kriterier, hvilket nogle besvarelser gav eksempler på og forslag til.

3.3 I høringen deltog 46 repræsentanter fra 36 organismer i 17 lande.

⁽¹⁰⁾ Notat fra Den Europæiske Forsikringskomité af 4. juni 2003.

⁽¹¹⁾ KOM(2001) 398 endelig af 11.7.2001 (EFT C 255 af 13.9.2001).

⁽¹²⁾ KOM(2003) 68 endelig af 12.2.2003.

⁽¹³⁾ Handlingsplan, punkt 74. Jf. ligeledes punkt 27, 47 og 48 i samme dokument.

⁽¹⁴⁾ Dok. A5-0256/2003, vedtaget på EP's plenarforsamling den 2.9.2003, punkt 11 og 14.

3.4 I lyset af besvarelsene af spørgeskemaet og diskussionerne under høringen kan det slås fast, at der blev opnået en generel konsensus efter følgende principielle retningslinier:

3.4.1 Der er markante forskelle mellem de nationale retssystemer, når det gælder regulering af forsikringskontrakter.

3.4.2 Der er et betydeligt efterslæb i harmoniseringen af forsikringslovgivningen i EU, hvilket påvirker gennemførelsen af det indre marked på dette område.

3.4.3 Især for de små og mellemstore forsikringsvirksomheder (individuelle forbrugere og SMV) er en vis grad af harmonisering ønskelig/nødvendig for at undgå ulighed og diskrimination (masserisici).

3.4.4 Tilnærmelsen i retning af en harmonisering af forsikringsaftaleretten bør ske gradvist (step-by-step) og ikke være alt for kompromisløs ud fra den betragtning, at harmonisering ikke er et mål i sig selv, men et middel til gennemførelsen af det indre marked efter principperne om nødvendighed og proportionalitet.

3.4.5 De vigtigste områder, som bør harmoniseres, er:

— de ufravigelige bestemmelser

— den generelle del af forsikringsaftaleretten.

3.4.6 Hvad formen angår, kan den kontraktmodel, som harmoniseringen munder ud i, være fakultativ, men når den først er indført, skal den i alle henseender være bindende for parterne.

3.4.7 Som instrument for indførelsen af denne model bør man vælge en forordning for at sikre fuldstændig harmonisering.

3.4.8 Kommissionens direktivforslag fra 1979 og 1980 med de ændringer, som EP og EØSU har foreslået, kan danne udgangspunkt for udarbejdelsen af modellen, men de bør omarbejdes gennemgribende i lyset af forsikringsrettens udvikling.

3.4.9 En harmonisering som skitseret ovenfor vil kunne lette tegningen af grænseoverskridende forsikringer og sætte skub i udviklingen af det indre marked på dette område.

3.4.10 Retsgrundlaget for et initiativ af denne art bør være traktatens artikel 95.

3.5 Nogle deltagere og besvarelser påpegede endvidere, at:

3.5.1 harmoniseringen bør være fakultativ og begrænset til definitionen af grundlæggende begreber.

3.5.2 Harmoniseringen bør kun gælde grænseoverskridende forsikringsaftaler og fysiske personer.

3.5.3 Harmoniseringen er ikke en universalløsning på problemet med den utilstrækkelige gennemførelse af det indre forsikringsmarked.

3.5.4 Man bør være særligt opmærksom på gensidige forsikringer samt socialforsørgs- og socialsikringsorganer på grund af deres særlige karakteristika.

4. Behovet for et initiativ på EU-plan

4.1 *Det indre marked og forsikring*

4.1.1 Generelle bemærkninger til forsikring set i forhold til det indre marked

4.1.1.1 Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital (artikel 14, stk. 2, i EF-traktaten). »Forsikring« falder inden for fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 — 55 i EF-traktaten). Forsikrere, som udbyder deres tjenester over grænserne eller etablerer sig i andre medlemsstater skaber konkurrence mellem nationale forsikringsprodukter og deres egne policer.

4.1.1.2 Følgelig får potentielle forsikringstagere flere valgmuligheder. Ideelt set skulle forsikringskundernes udvælgelse dermed blive den »usynlige hånd«, som styrer det indre forsikringsmarked.

4.1.1.3 Andre friheder har relevans for forsikringsområdet: garanti for fri overførsel af præmier og forsikringsprovenu (artikel 56 i EF-traktaten). Endvidere skulle det ikke få negative konsekvenser for forsikringspolisen, hvis den forsikrede udøver sin rettighed i henhold til EF-traktatens artikel 18 til at flytte til en anden jurisdiktion.

4.1.2 Status over harmoniseringen af forsikringslovgivningen og forsikringsaftaleretten

4.1.2.1 Den sammenhæng, der på en lang række punkter er mellem forsikringslovgivningen og de friheder, der er nedfældet i EF-traktaten, har foranlediget EU til at harmonisere vigtige dele af forsikringslovgivningen for at sikre et (vel) fungerende indre marked. Lovgivningen om forsikringskontrol er i vid udstrækning harmoniseret i EU og EØS gennem de såkaldte »tre generationer« af forsikringsdirektiver.

4.1.2.2 Med udgangspunkt heri er der indført et system med enkeltlicenser og hjemlandskontrol — således som det blev anbefalet i Domstolens dom af 4. december 1986 ⁽¹⁵⁾. Inden for forsikringsaftalelovgivningen er det næsten kun aspekter af international privatret og international procesret, der er blevet harmoniseret ⁽¹⁶⁾.

4.1.2.3 Den materielle forsikringsaftalelov er kun blevet harmoniseret i specifikke sektorer og inden for disse kun på bestemte punkter. Der er f. eks. en stor harmoniseret lovsamling om ansvarsforsikring for motorkøretøjer ⁽¹⁷⁾. Der findes også fælles regler om retshjælpsforsikring ⁽¹⁸⁾.

4.1.2.4 Størstedelen af den materielle forsikringsaftaleret, dvs. den generelle del med forskrifter for alle forsikringsbrancher, er stadig omfattet af national lovgivning. Denne konstatering rejser uundgåeligt spørgsmålet om, hvorvidt der er brug for harmonisering af forsikringsaftaleretten for at sikre, at det indre forsikringsmarked kan fungere godt. Dette spørgsmål må besvares bekræftende, hvis forskelle mellem de nationale forsikringsaftalelove er en hindring for det indre marked.

⁽¹⁵⁾ EF-Domstolens dom af 4. december 1986, Sml. 1986, 3755 (Kommissionen/Tyskland).

⁽¹⁶⁾ International procesret: Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område; EFT 2001 L 12/1 (seneste ændring EFT 2002 L 225/13), art. 8-14; international privatret: Konvention om hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser af 19. juni 1980, EFT 1980 L 166, især art. 1, stk. 3 og 4; Direktiver: andet rådsdirektiv 88/357/EØF af 22. juni 1988 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring med fastlæggelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser og ændring af direktiv 73/239/EØF, EFT 1988 L 172/1 (seneste ændring, EFT 1992 L 228/1), især art. 2, litra c) og d), art. 3, 5, 7 og 8; Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv), EFT 1992 L 228/1 (seneste ændring EFT 2003 L 35/1), især art. 1, litra a) og b), samt art. 27, 28, 30 og 31; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/83/EF af 5. november 2002 om livsforsikring, EFT 2002 L 345/1, især art. 32 og 32; hvad angår den internationale privatret i direktiverne, se *Reichert-Facilidades/d'Oliveira* (eds.), *International Insurance Contract Law in the EC*, Deventer 1993; *Reichert-Facilidades* (Hg.), *Aspekte des internationalen Versicherungsvertragsrechts im EWR*, Tübingen 1994.

⁽¹⁷⁾ Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse, EFT 1972 L 103/1 (seneste ændring EFT 1984 L 8/17); andet rådsdirektiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, EFT 1984 L 8/17 (seneste ændring EFT 1990 L 129/33); Rådets tredje direktiv 90/232/EØF af 14. maj 1990 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, EFT 1990 L 129/33; Europa-Parlamentets og Rådets tredje direktiv 2000/26/EF af 16. maj 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (Fjerde motorkøretøjsforsikringsdirektiv), EFT 2000 L 181/65; et femte direktiv blev foreslået af Kommissionen den 7. juni 2002, KOM(2002) 244 endelig, EFT 2002 C 227 E/387.

⁽¹⁸⁾ Rådets direktiv 87/344/EØF af 22. juni 1987 om samordning af love og administrative bestemmelser om retshjælpsforsikring, EFT 1987 L 185/77.

⁽¹⁹⁾ Jf. punkt 4.1.2.

4.2 Forsikringsaftalelovgivning som en hindring for det indre forsikringsmarked

4.2.1 Nuværende situation: et ufuldstændigt indre forsikringsmarked

4.2.1.1 Nogle data tyder på, at EU's hidtidige initiativer ⁽¹⁹⁾ har fået det indre forsikringsmarked til at fungere betydeligt bedre, men det er ikke fuldt ud realiseret ⁽²⁰⁾. Dette gælder for eksempel for den fri udveksling af tjenesteydelser på området masserisikoforsikring, som er nedfaldet i artikel 49 ff. I EF-traktaten og omfattet af direktiverne om forsikringslovgivning, men — i virkeligheden — ikke udnyttet ret meget hverken af forsikringsvirksomhederne eller kunderne.

4.2.2 Generel baggrund for den nuværende situation

4.2.2.1 Den nuværende situation, der er beskrevet oven for, kan forklares gennem den almene juridiske baggrund. En nøglefaktor er det faktum, at forsikring ofte kaldes et »retsprodukt«. Hermed menes, at det produkt, der sælges af en forsikringsvirksomhed, er selve forsikringsaftalen, som er formet af partsautonomien og de (ufravigelige) aftaleretlige bestemmelser.

4.2.2.2 Der ville sikkert ikke være nogen grund til at bekymre sig om det indre markeds funktion, hvis partsautonomien i forsikringsaftaleretten gør det muligt for aftaleparterne af forme forsikringsprodukterne ud fra deres gensidige ønsker.

4.2.2.3 Imidlertid er forsikringer i vid udstrækning underlagt ufravigelige bestemmelser ⁽²¹⁾ som for en dels vedkommende samtidig er internationalt bindende.

⁽²⁰⁾ Se Eurostat.

⁽²¹⁾ Sådanne bestemmelser kan betegnes som absolut ufravigelige, når parterne ikke kan aftale at fravige dem. De kan betegnes som delvis ufravigelige, når parterne (kun) kan aftale vilkår, som er gunstigere for forbrugerne end de retlige bestemmelser.

4.2.2.4 Et forsikringsprodukt er i vid udstrækning formet af forsikringsaftaleloven. Dette er grunden til, at forskelle mellem medlemsstaternes forsikringslovgivning kan udgøre en hindring for det indre marked. I Kommissionens handlingsplan om en mere sammenhængende europæisk aftaleret siges dette med al tydelighed⁽²²⁾, og det underbygges nedenfor ved at se på situationen ud fra forsikringsvirksomhedernes (nedenfor punkt 4.2.3), forsikringstagerernes (nedenfor punkt 4.2.4) og forsikringsmæglernes (nedenfor punkt 4.2.5) synspunkt.

4.2.3 Forsikringsvirksomhedernes synspunkt

4.2.3.1 Forsikringsvirksomhedernes produkt er risikodækning. Deres policer udformes på grundlag af en risikoberegning, som tager hensyn til den gældende retsorden på det sted, hvor de udbydes. En forsikringsvirksomhed, der er i stand til at sælge et produkt inden for én og samme retsorden i hele Fællesskabet, kan foretage risikopooling for alle de risici, der dækkes i EU, uden at forskelle i national forsikringslovgivning skaber forvriddinger. Dermed vil forskelle mellem medlemsstaternes forsikringslovgivning ikke begrænse forsikringsvirksomhedens frihed.

4.2.3.2 Hvis det derimod er stedet, hvor policen sælges, der er afgørende for, hvilken lov den er underkastet, vil de forskellige retlige rammebetingelser i de enkelte medlemsstater påvirke risikoberegningen og dermed de store tals lov, hvorpå al forsikringsforretning er baseret.

4.2.3.3 Forsikringsvirksomheder, som udbyder deres tjenester over grænserne, måtte i så fald tilpasse udformningen og beregningen af deres policer til de forskellige retsordener, der finder anvendelse, hvilket vil være en alvorlig hindring for det indre forsikringsmarked.

4.2.3.4 Et kort blik på bestemmelserne om forsikringssektoren i EU's internationale privatret viser, at en forsikringsvirksomhed faktisk er tvunget til at tilpasse sine policer til de retlige rammebetingelser i den medlemsstat, hvor de udbydes. I henhold til artikel 7, stk. 1, litra a) og h) i det andet direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring⁽²³⁾ er det loven i den medlemsstat, hvor risikoen består, der finder anvendelse, mens det i henhold til artikel 32, stk. 1, i direktivet om livsforsikring⁽²⁴⁾, er loven i den medlemsstat, hvor forpligtelsen er indgået, der gælder. Det sted, hvor risikoen består, eller det sted, hvor forpligtelsen er indgået, bestemmes i de fleste tilfælde af forsikringstagerens sædvanlige bopæl⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ EUT 2003 C 63/1 47, 48 : De samme problemer opstår især i forbindelse med forsikringskontrakter.

⁽²³⁾ Se den fulde titel i fodnote 20.

⁽²⁴⁾ Se den fulde titel i fodnote 20.

⁽²⁵⁾ Se art. 2, litra d), i det andet direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring; art. 1, stk. 1, litra g), i direktivet om livsforsikring.

4.2.3.5 Forsikringsvirksomheden kan undgå dette ved efter aftale med forsikringstagerens at vælge den lov, der skal gælde for forsikringsaftalen (som regel loven i den medlemsstat, hvor forsikringsvirksomheden har sit sæde). Denne mulighed begrænses dog kraftigt af forsikringsdirektivernes regler for international privat. Direktiverne om anden forsikringsvirksomhed end livsforsikring tillader kun frit lovvalg for forsikringsaftaler om dækning af store risici⁽²⁶⁾. Medlemsstaterne — dvs. den medlemsstat, hvor risikoen består — kan udvide partsautonomien⁽²⁷⁾. I alle andre tilfælde tillader direktiverne kun partsautonomi i et begrænset omfang⁽²⁸⁾, og de beskrevne problemer for forsikringsvirksomheder, der udbyder deres forsikringsprodukter over grænserne, bliver dermed ikke løst. På livsforsikringsområdet kan den medlemsstat, hvor forpligtelsen indgås, indrømme partsautonomi⁽²⁹⁾. Bortset herfra har parterne kun et meget lille spillerum for lovvalg⁽³⁰⁾.

4.2.3.6 Denne redegørelse for situationen mht. international forsikringsaftaleret i EU viser klart, at forsikringsvirksomheden ved forsikring mod masserisici i det fleste tilfælde må tilpasse sit produkt til de retlige rammebetingelser i den medlemsstat, hvor forsikringstageren har sin sædvanlige bopæl⁽³¹⁾. Denne byrde er så meget desto større, som forsikringstageren kan skifte bopæl efter indgåelsen af aftalen⁽³²⁾.

4.2.3.7 Den eneste undtagelse i EU's internationale forsikringsaftaleret er forsikring mod store risici inden for anden forsikringsvirksomhed end livsforsikring. Her kan forsikringsvirksomheden vælge den lov, der finder anvendelse. Ved forsikring mod store risici kan en domstol i den medlemsstat, hvor

⁽²⁶⁾ Art. 7, stk. 1, litra f), i det andet direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (som ændret ved art. 27, i det tredje direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring; angående definitionen af store risici: se art. 5, litra d) i), i det første direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring.

⁽²⁷⁾ Se art. 7, stk. 1, litra a) og d), i det andet direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring.

⁽²⁸⁾ Se art. 7, stk. 1, litra b), c) og e).

⁽²⁹⁾ Se art. 32, stk. 1, andet punktum, i direktivet om livsforsikring.

⁽³⁰⁾ Se art. 32, stk. 2, i direktivet om livsforsikring.

⁽³¹⁾ Se Kommissionens handlingsplan, EUT 2003 C 63/1 (punkt 48, nederst: »Det har i praksis vist sig umuligt at formulere en enkelt police, der kan markedsføres på samme vilkår på forskellige europæiske markeder«).

⁽³²⁾ Selvom en sådan ændring ikke ville få nogen indvirkning på spørgsmålet om, hvilken lov der generelt finder anvendelse, kan (internationalt) ufravigelige regler på det sted, hvor forsikringstageren har sin nye sædvanlige bopæl, kræves anvendt af retterne i den pågældende medlemsstat: I henhold til art. 9, stk. 1, litra b) i forordningen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, kan forsikringstageren anlægge sag mod forsikringsgiveren ved retten på det sted, hvor sagsøger har sin (nye) bopæl. Retterne i denne medlemsstat kan beslutte at følge ufravigelige regler i henhold til art. 7, stk. 2, i det andet direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, og art. 32, stk. 4, i det første direktiv om livsforsikring (ufravigelige regler i lex fori).

forsikringstageren har sin bopæl (og som har kompetencen i henhold til artikel 9, stk. 1, litra b), i Bruxelles I-forordningen⁽³³⁾ imidlertid træffe afgørelse om, at det er den pågældende medlemsstats ufravigelige regler, der finder anvendelse⁽³⁴⁾.

4.2.3.8 Følgelig vil forsikringsvirksomheder være meget tøvende med at udbyde deres tjenester over grænserne, i hvert fald når det gælder forsikring mod store risici. Muligvis kunne problemet kunne løses gennem en ændring af bestemmelserne i den internationale privatret. Faktisk kunne man formode, at de nævnte hindringer ville forsvinde, hvis parterne fik frit lovvalg eller — hvis de ikke får et sådant valg — at loven i den medlemsstat, hvor forsikringsvirksomheden har sæde, fandt anvendelse. Imidlertid ville en sådan ændring af den internationale privatret kraftigt udhule princippet om forsikringstager- og forbrugerbeskyttelse i international privatret: det ville resultere i frit lovvalg i forsikringssektoren, selv i transaktioner med forbrugere, hvor forbrugeren på andre områder vil være beskyttet af Rom-konventionens art. 5. Det ville dog ikke helt løse problemet: domstolene i den medlemsstat, hvor forsikringstageren har sin bopæl, ville stadig anvende deres egne internationalt bindende regler. Under alle omstændigheder vil forsikringstagerne være meget tilbageholdende med at indgå aftaler med udenlandske udbydere, hvis de ved, at de mister den beskyttelse, der er fastlagt i deres hjemlands lov, og underkastes en for dem ukendt udenlandsk forsikringslovgivning⁽³⁵⁾.

4.2.4 Forsikringstagernes synspunkt

4.2.4.1 Efter den gældende internationale privatret kan forsikringstagerne frit efterspørge udenlandske forsikringsprodukter. Da de ved, at de (i de fleste tilfælde) er beskyttet af loven i den medlemsstat, hvor de bor, er de åbne over for grænseoverskridende indgåelse af forsikringsaftaler. Men selv om forsikringstagerne måtte ønske det, kan de ikke købe udenlandske produkter: eftersom loven i deres hjemland finder anvendelse, vil den police, de måtte erhverve, blive omdannet til en aftale, som i større eller mindre omfang er bestemt af loven i deres eget land. Og hvis de alligevel ønsker at købe et udenlandsk forsikringsprodukt, vil de stå over for forsikringsvirksomheder, som vil være meget tilbageholdende med at yde en sådan forsikringsdækning.

4.2.4.2 Som sagt ville denne tilbageholdenhed nok forsvinde, hvis bestemmelserne i den internationale forsikringsaftaleret blev ændret⁽³⁶⁾. Imidlertid ville en sådan ændring i den

⁽³³⁾ Se fodnote 20.

⁽³⁴⁾ Dette kan forsikringsgiveren undgå ved at indføje en værnetingsklausul i henhold til art. 13, stk. 5, i tilknytning til art. 14, stk. 5, i forordningen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, som tillægger retten i den medlemsstat, hvor forsikringsvirksomheden har sit sæde, enekompetence. I det hele taget ser situationen for forsikringsvirksomheden meget mere lovende ud ved forsikring mod store risici.

⁽³⁵⁾ Se nedenfor punkt 4.2.4.

⁽³⁶⁾ Se ovenfor punkt 4.2.3.

internationale privatret dog blot betyde, at forsikringsvirksomhedens tilbageholdenhed ville blive erstattet af en mindst lige så stor tilbageholdenhed fra forsikringstagerens side mht. at tegne udenlandske forsikringspolicer. På den måde kan man ikke regne med, at et indre forsikringsmarked vil opstå af sig selv.

4.2.4.3 Der er også et andet aspekt. I det indre marked har en forsikringstager ret til at færdes og opholde sig frit (se især EF-traktatens artikel 18). Men hvis forsikringstageren skifter bopæl, kan han/hun blive stillet forsikringsmæssigt ringere. For det første kan domstolene i den medlemsstat, som forsikringstageren flytter til, påbyde, at nye internationalt bindende regler med indvirkning på den forsikringspolice, som blev tegnet i det tidligere bopælsland, finder anvendelse. For det andet kan lovgivningen om forsikringspligt kræve en anden slags dækning end den forsikringstageren har tegnet i det land, hvor han/hun boede før. For det tredje kan det tænkes, at forsikringstageren ønsker risici, der består i forskellige medlemsstater, dækket af én og samme forsikringspolice.

4.2.4.4 Den nuværende retlige situation åbner ikke helt op for sådanne EU-dækkende policer; i stedet udformes der såkaldte rammeaftaler, som i virkeligheden består af lige så mange forskellige aftaler, som der er berørte medlemsstater. Det, der er brug for, er altså en flytbar police for de forsikringstagerne, der er mobile inden for EU⁽³⁷⁾, idet de livet igennem flytter rundt mellem og arbejder i forskellige medlemsstater.

4.2.5 Forsikringsformidlernes synspunkt

4.2.5.1 Forsikringsformidlerne spiller en vigtig rolle i indgåelsen af forsikringsaftaler. De spiller en nøglerolle i skabelsen af det indre forsikringsmarked. Dette gælder især forsikringsmæglere. Ved at udøve deres ret til fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til EF-traktatens artikel 49-55, som er udmøntet i forsikringsformidlingsdirektivet⁽³⁸⁾, bidrager de i høj grad til skabelsen af et velfungerende indre forsikringsmarked. Især når det gælder forsikring mod masserisici er det snarere mægleren end kunden selv, der vil undersøge forsikringsmulighederne på et udenlandsk forsikringsmarked.

4.2.5.2 For en mægler, som ikke er fortrolig med den lokale ret, vil oplysninger om et udenlandsk forsikringsmarked dets produkter dog nok ikke være af stor værdi. Da de produkter, der udbydes på et fremmed forsikringsmarked, er udformet efter den der gældende ret, kan mægleren ikke gå ud fra, at

⁽³⁷⁾ Basedow, »Die Gesetzgebung zum Versicherungsvertrag zwischen europäischer Integration und Verbraucherpolitik«, i Reichert-Facilides/Schnyder (Hg.), *Versicherungsrecht in Europa – Kernperspektiven am Ende des 20. Jahrhunderts*, ZSR 2000 (Beiheft 34) 13-30 (s. 20).

⁽³⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/92/EF af 9. december 2002 om forsikringsformidling; EFT L 9 af 15.1.2003, s. 3.

policens indhold og pris vil forblive den samme i hans (udenlandske) kundes retlige kontekst. Mæglere kan derfor ikke uden videre benytte sig af udenlandske forsikringsmarkeder til forsikring mod masserisici, men må forhandle om hver enkelt kontrakt. Dette kan medføre uoverkommelige transaktionsomkostninger og således svække det indre forsikringsmarked.

4.2.6 Lignende problemer gør sig gældende for forsikringsprodukter, der markedsføres via branchekontorer

4.2.6.1 Det fremføres ofte, at forsikring i sin natur kræver, at forsikringsvirksomheden grafisk set er beliggende tæt ved kunden. Dette forhold kan fremover komme til at betyde, at grænseoverskridende transaktioner ikke bliver så udbredte i forsikringssektoren som i andre sektorer (f.eks. bogsalg via Internettet osv.) Af hensyn til forbrugerrelationerne vil forsikringsvirksomheder muligvis foretrække at operere i andre medlemsstater via branchekontorer eller datterselskaber.

4.2.6.2 Tilhængere af dette synspunkt er ikke principielt imod harmonisering af forsikringsaftaleretten. De vil snarere påpege, at effekten vil være begrænset til et vist antal forsikringsaftaler, som vil blive markedsført over landegrænser eller til mobile kunder, som ofte flytter fra den ene medlemsstat til den anden.

4.2.6.3 Den reelle effekt vil dog være større. Hvis forsikringsaftaler sælges i andre medlemsstater gennem branchekontorer («establishments») eller endog gennem datterselskaber, vil der opstå de samme problemer for kunder, mæglere og forsikringsvirksomheder. Forsikringsvirksomheder må tilpasse deres produkter til de lokale forhold, herunder den lokale retsorden. Derfor bliver de nødt til at omforme deres produkter. En police, der er udformet i én medlemsstat, kan ikke sælges i anden gennem et branchekontor uden væsentlige tilpasninger til den nye (retlige) kontekst. Mæglere og kunder står over for det problem, at de ganske enkelt ikke kan finde udenlandske forsikringsprodukter på deres marked.

4.2.6.4 En harmonisering af forsikringsaftaleretten ville begrænse omkostningerne ved udformning af produkterne på det indre marked betydeligt. Forsikringsvirksomheder, der etablerer sig i en anden medlemsstat, kunne nøjes med at yde kunderne rådgivning via deres agenter og bilægge tvister via deres kompetente regionale kontorer osv. Selv hvis forsikringsvirksomheder ville operere via datterselskaber, kunne arbejdet og omkostningerne ved produktdesign fordeles på koncernen.

4.2.6.5 Dermed ville kunderne få reel gevinst af det indre marked. I et indre forsikringsmarked baseret på harmoniseret forsikringsaftaleretten ville innovationer i forsikringssektoren lettere spredes over grænserne. Europæiske kunder ville få adgang til udenlandske forsikringsprodukter.

4.3 Harmonisering af forsikringsaftaleretten og EU's udvidelse

4.3.1 Den 1. maj 2004 optog EU 10 nye medlemsstater, hvoraf 8 er overgangslande. Deres forsikringslovgivning skal bringes på linie med EU-retten, som en forudsætning for tiltrædelse af EU⁽³⁹⁾. For at det indre marked kan komme til at fungere i disse lande, må deres forsikringsaftaleret gøres tidssvarende. Nogle af de nye medlemslande har moderniseret deres lovgivning, mens andre endnu ikke har truffet nogen skridt i den retning.

4.3.2 Harmonisering af forsikringsaftalelovgivningen vil derfor være til gavn for et udvidet indre forsikringsmarked, da den vil støtte de nye medlemslande i moderniseringen af deres lovgivning og forhindre, at der opstår nye forskelle mellem nationale systemer. Det ville være nyttigt, hvis Kommissionen så hurtigt som muligt ville informere de pågældende lande, når den går i gang med en harmonisering af forsikringsaftaleretten.

5. Kommissionens forslag til direktiv fra 1979

5.1 Som nævnt fremlagde Kommissionen i 1979 det første forslag til direktiv om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om forsikringsaftaler⁽⁴⁰⁾. Udgangspunktet for dette forslag var det generelle program for ophævelse af begrænsningerne af den fri udveksling af tjenesteydelser, der på området for direkte forsikringer sigtede mod samordning af rets- og forvaltningsforskrifter for forsikringsaftaler for så vidt som forskellene mellem disse forskrifter er til ulempe for de forsikrede og tredjeparter⁽⁴¹⁾.

5.2 I det nævnte forslag blev den samordning, der var opnået med de dengang gældende direktiver, betegnet som utilstrækkelig, og det blev fastslået, at traktaten forbyder enhver forskelsbehandling i forbindelse med levering af tjenesteydelser, som er begrundet i det faktum, at en virksomhed ikke er etableret i den medlemsstat, hvor tjenesten leveres.

⁽³⁹⁾ Se Heiss, »Expanding the Insurance Acquis to Accession Candidates: From the Europe Agreements to Full Membership« i Heiss (ed.), »An International Insurance Market in an Enlarged European Union«, Karlsruhe 2002, 11-22.

⁽⁴⁰⁾ KOM(79) 355 endelig af 10. juli 1979, EFT C 190/2 af 28. juli 1979.

⁽⁴¹⁾ EFT af 15. 1.1962, Afsnit V, C, litra a).

5.2.1 Derfor blev det anset for nødvendigt at harmonisere lovgivningen for så vidt angik visse generelle spørgsmål især vedrørende forholdet mellem dækningen og betalingen af præmier, aftalens løbetid og situationen for forsikrede, som ikke er forsikringstagere samt konsekvenserne af forsikringstagerens adfærd ved indgåelsen af aftalen og under dens løbetid mht. risiko- og skadeserklæring og holdning til de forholdsregler, der skal træffes ved en forsikringsbegivenhed.

5.2.2 Det nævnte forslag indskærpede også, at »medlemsstaterne ikke har beføjelse til at fastsætte andre bestemmelser, medmindre dette har særlig hjemmel i direktivet«. I modsat fald ville de ved dette direktiv forfulgte mål kunne forfejles. Dermed blev der taget et vigtigt skridt til en total harmonisering på dette område ⁽⁴²⁾.

5.3 EØSU afgav enstemmig udtalelse om dette forslag ⁽⁴³⁾ og forsvarede navnlig følgende synspunkter:

- a) Kommissionen begrænser sig til samordning af nogle punkter, som den anser for centrale, men der er også andre aspekter, som senere hen bør harmoniseres;
- b) det beklages, at der ikke skelnes mellem masserisici på den ene side og kommercielle eller industrielle risici på den anden;
- c) sygesikring bør også udelukkes fra anvendelsesområdet;

⁽⁴²⁾ Den foreslåede harmonisering vedrørte følgende aspekter:

- a) forsikringspolicens formelle struktur;
- b) retten til en skriftlig bekræftelse på forsikringsaftalens indgåelse samt de minimumskrav, bekræftelsen skal opfylde;
- c) sproget, hvorpå aftalen skal udfærdiges;
- d) de oplysninger, som den forsikrede skal opgive ved indgåelsen af aftalen, og som kan få indflydelse på evalueringen og accepten af risikoen, og følgerne af fortielse eller opgivelse af svigagtige oplysninger;
- e) de oplysninger, som den forsikrede skal meddele under aftalens løbetid, og som kan forøge risikoen, samt følgerne af misligholdelse af denne oplysningspligt;
- f) bevisbyrden i tilfælde af misligholdelse af ovennævnte forpligtelser;
- g) præmiebetalingen i tilfælde af en mindskelse af risikoen;
- h) følgerne for aftalens gyldighed af manglende indbetaling af præmien eller en del af den;
- i) forsikringstagerens forpligtelser i skadestilfælde;
- j) opsigelse af forsikringsaftalen;
- k) parternes mulighed for at fravige direktivets bestemmelser, for så vidt sådanne undtagelsesbestemmelser er til fordel for forsikringstageren, den sikrede eller tredjemand.

Den foreslåede samordning skulle gælde al direkte forsikringsvirksomhed (bortset fra livsforsikring), undtagen følgende brancher:

- a) kaskoforsikring for jernbanekøretøjer
- b) kaskoforsikring for luftfartøjer
- c) kaskoforsikring for fartøjer til sejlads på have, ind søer og floder
- d) godstransport
- e) ansvarsforsikring for luftfartøjer og fartøjer til sejlads på have, ind søer og floder
- f) kredit og kaution på grund af disse forsikringsbranchers særlige karakteristika.

⁽⁴³⁾ ordfører: De Bruyn (EFT C 146 af 16.6.1980).

d) det beklages, at forslaget ikke omfatter aftaler indgået af forsikringsvirksomheder, som er etableret i et af medlemslandene, og hvor risikoen består i et tredjeland, eller aftaler indgået af forsikringstagere, som er bosat uden for Fællesskabet;

e) for at yde forsikringstagere — såvel privatpersoner som SMV — passende beskyttelse bør der fastsættes bestemmelser om:

- 1- betænkningstid og fortrydelsesret
 - 2- urimelige kontraktvilkår
 - 3- udtrykkelig angivelse af undtagelser og frister
 - 4- passende information før aftalens indgåelse
- f) spørgsmålet om skadelidte tredjeparters klageret bør reguleres af et ad hoc direktiv eller i en senere samordningsfase.

5.4 EØSU gennemgik derefter de enkelte artikler i forslaget og afgav forskellige kritiske bemærkninger, som endnu i dag fortjener at blive taget behørigt med i betragtning ved udarbejdelsen af et nyt initiativ på dette område.

5.5 Europa-Parlamentet afgav i sin tid også betænkning ⁽⁴⁴⁾ om dette forslag og understregede især, at *harmoniseringen vil sikre forsikringstagerne beskyttelse på samme niveau, uanset deres lovalg.*

5.5.1 EP foreslog forskellige ændringer, især om direktivets anvendelsesområde (bortfald af udelukkelse), væsentlige elementer i forsikringsaftaler, forsikringstagerens oplysningspligt og konsekvenserne heraf for aftalens gyldighed, mht. såvel oprindelige forhold som ændringer under aftalens løbetid, dokumentation, som forsikringstageren skal fremlægge i skadestilfælde, samt betingelserne for opsigelse af aftalen.

5.5.2 I sine bemærkninger går EU udtrykkeligt ind for, at der sikres en passende balance mellem forsikringsgiverens og forsikringstagerens interesser.

⁽⁴⁴⁾ EFT C 265 af 13.10.1980.

5.6 I forlængelse af disse bemærkninger udarbejdede Kommissionen et nyt ændret forslag⁽⁴⁵⁾, hvori den især tager hensyn til flere af EØSU's og EP's ideer og forslag og for første gang henleder opmærksomheden på, at »samordningen af lovgivningens bestemmelser om forsikringsaftaler ville gøre det lettere for forsikringselskaber at udveksle tjenesteydelser i en anden medlemsstat«. Dette var en af de første gange, hvor målet om et indre marked for finansielle tjenesteydelser blev nævnt⁽⁴⁶⁾.

5.6.1 Dette forslag fra Kommissionen fastsatte 1. juli 1983 som ikrafttrædelsesdato for direktivet. Det blev dog aldrig vedtaget, fordi der ikke var politisk vilje hertil i medlemsstaterne.

5.7 Er Kommissionens forslag til direktiv fra 1979 stadig aktuelt?

5.7.1 Af besvarelsen af spørgeskemaerne og den offentlige høring den 16. april 2004 fremgår det, at der er almindelig enighed om, at dette over 20 år gamle forslag stadig har gyldighed og er et godt udgangspunkt for et nyt initiativ på området.

5.7.2 Det blev dog også understreget, at de nuværende behov for harmonisering af forsikringsaftaler rækker langt videre end forslaget fra 1980, og forslag til nye regler bør baseres på en debat i lyset af en grundig retssammenlignende undersøgelse.

6. Fremgangsmåder for harmonisering

6.1 Sammenligning af forskellige retssystemer for at finde de bedste løsninger

6.1.1 Ethvert forsøg på harmonisering af europæisk forsikringsaftaleret kræver et retssammenlignende forarbejde. Et sådant arbejde er allerede godt i gang på akademisk plan. Inden for generel aftaleret er der allerede blevet gennemført et komparativt arbejde med indkredsning af principperne for europæisk aftaleret. På området forsikringsaftaleret er der offentliggjort en lang række resultater af retssammenlignende undersøgelser og flere er under vejs⁽⁴⁷⁾. I 1999 grundlagde afdøde professor Reichert-Facilides en projektgruppe »Restatement of European Insurance Contract Law«. Gruppen består af eksperter inden for forsikringsret fra forskellige retssystemer i og uden for EU.

⁽⁴⁵⁾ KOM(80) 854 endelig af 15.12.1980, EFT C 355 af 31.12.1980.

⁽⁴⁶⁾ Det skal især bemærkes, at det nye kommissionsforslag omfattede:

- a) udelukkelse af sygesikring som foreslået af EØSU;
- b) mere detaljerede bestemmelser om opsigelse af aftalen, hvor der lægges mere vægt på muligheden for at videreføre aftalen i ændret form i stedet for slet og ret at opsiges den;
- c) mere udførlige bestemmelser om bevisbyrden.

⁽⁴⁷⁾ Se Basedow/Fock (ed.), *Europäisches Versicherungsvertragsrecht*, Tübingen, Bind I og II 2002, Bind III 2003; Reichert-Facilides (ed.), *Insurance Contracts*, i »International Encyclopedia of Comparative Law« (endnu ikke udgivet).

6.1.2 Retningslinierne for udforskningen af den optimale løsning for forsikringsaftaleretten kunne være følgende: for det første må der tages behørigt hensyn til enhver forsikringsaftalerets vigtigste opgave, nemlig fastlæggelse af retlige rammer for effektiv risikodækning fra forsikringsgiverens side, således at forsikringssektoren kan fungere godt. For det andet er det vigtigt, at der tages ligeligt hensyn til parternes modstridende interesser. Her bør man holde sig for øje, at tendensen i dag går i retning af at yde forsikringstageren en relativt høj beskyttelse.

6.1.3 På grundlag af disse bemærkninger bør forbedringen af det indre forsikringsmarked koncentreret om de ufravigelige regler. Disse regler udgør en uundværlig ramme for parternes aftalefrihed og er på samme tid en hindring for det indre forsikringsmarked, så længe de ikke er harmoniseret. Således går behovet for regulering på forsikringsområdet hånd i hånd med den nødvendige harmonisering af et indre forsikringsmarked.

6.2 Harmoniseringen bør sigte mod at give forsikringstagerne et højt beskyttelsesniveau

6.2.1 Forsikringsaftaleret — i det mindste de »næsten« ufravigelige regler — skal beskytte den svagere part og kan derfor betegnes som forbrugerret ud fra et funktionelt synspunkt. Beskyttelse af forsikringstagerer går dog traditionelt videre end den generelle forbrugerret, idet ikke kun private kunder, men også små virksomheder beskyttes i forbindelse med tegning af en forsikring.

6.2.2 Ved harmonisering af europæisk forbrugerret skal EU give forbrugerne et højt beskyttelsesniveau (se f.eks. EF-traktatens artikel 95, stk. 3). Dette gælder også retsakter baseret på andre artikler i EF-traktaten, hvorefter EU har lovgivningsbeføjelser (på forsikringsrettens område normalt artikel 47, stk. 2, sammen med artikel 55 i EF-traktaten). Følgelig skal foranstaltninger til harmonisering af forsikringsaftaleretten give forsikringstagerne en høj grad af beskyttelse.

6.3 Minimumsstandarder eller fuld harmonisering?

6.3.1 Gennemgangen af de nuværende problemer med det indre forsikringsmarked viser klart, at der er brug for fuld harmonisering af forsikringsaftaleretten. En harmonisering på grundlag af minimumsstandarder ville give medlemsstaterne mulighed for at indføre et højere beskyttelsesniveau end EU-retten giver og dermed skabe nye hindringer for det indre forsikringsmarked.

6.3.2 Minimumsstandarder ville ikke gå ud over det indre marked, hvis de nuværende internationale privatretlige bestemmelser blev erstattet med andre, hvorefter loven i det land, hvor forsikringsvirksomheden er etableret, finder anvendelse. Dermed ville den enkelte forsikringsvirksomhed kunne udforme sit produkt på grundlag af sin egen nationale lovgivning (med i det mindste det minimumsbeskyttelsesniveau, EU-retten garanterer) og sælge produktet i alle andre medlemsstater på grundlag af loven i »hjemlandet«. Forsikringstageren kunne således have tillid til, at minimumsstandarderne ville gælde, selv om policen ville være underkastet en udenlandsk lov.

6.3.3 En sådan ændring af den internationale privatret er dog hverken sandsynlig eller ønskværdig. For det første ville den fratage brugere af forsikringstjenester den forbrugerbeskyttelse, der ligger i Rom-konventionens artikel 5, som beskytter den »passive« forbruger også på områder, hvor den materielle forbrugerret er harmoniseret. For det andet ville domstolene anvende de ufravigelige bestemmelser i den medlemsstat, hvor forsikringstageren har sin sædvanlige bopæl, således at hindringerne for det indre forsikringsmarked ville blive opretholdt. For det tredje skal det nævnes, at i henhold til forordningen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser kan en forsikringsgiver — med meget få undtagelser — kun anlægge sag mod en forsikringstager ved retterne i den medlemsstat, hvor denne har bopæl (se artikel 12, stk. 1), og en forsikringstager vil efter al sandsynlighed også anlægge sag ved en domstol i sit hjemland i henhold til artikel 9, stk. 1, litra b).

6.3.4 Derfor ville en ændring af den internationale privatret føre til en situation, hvor de kompetente retter i de fleste tilfælde ville være nødt til at anvende udenlandsk ret. Dermed ville retssager om forsikrings spørgsmål blive mere besværlige og dyre, også selv om forsikringslovgivningen i sig selv blev harmoniseret. En sådan fremgangsmåde kan derfor ikke anbefales. Den internationale privatret bør grundlæggende forblive uændret og forsikringsaftaleretten harmoniseres fuldt ud. Dermed være ikke sagt, at den gældende internationale privatret ikke kan forbedres. F.eks. kunne man — så længe forsikringsaftaleretten ikke er harmoniseret — give borgere, der flytter rundt inden for EU, mulighed for at vælge mellem loven i bopælslandet og loven i hjemlandet.

6.4 *Kræver det indre forsikringsmarked en harmonisering af den generelle aftaleret?*

6.4.1 Forsikringsaftaleretten er systematisk set forankret i den generelle aftaleret. Denne konstatering rejser spørgsmål om, hvorvidt målene med en harmonisering af forsikringsaftaleretten kun kan opfyldes gennem en harmonisering af hele aftaleretten (eller i det mindste hovedparten heraf), eller om de kan opfyldes uafhængigt heraf. Sidstnævnte synes at være tilfældet.

6.4.2 Som nævnt ovenfor er det de ufravigelige bestemmelser, som udgør en hindring for det indre forsikringsmarked, og de bør derfor harmoniseres. Aftaleretten generelt er imidlertid i sin natur deklaratisk. Der findes ufravigelige bestemmelser. Der ser ikke ud til at være så store grundlæggende forskelle mellem medlemsstaternes retssystemer, hvad disse bestemmelser angår, at det ville forstyrre det indre forsikringsmarked, hvis de ikke bliver harmoniseret, og de har heller ikke nogen særlig stor indflydelse på forsikringsproduktet i sig selv.

6.4.3 Der kan være undtagelser, men de kan tackles i forbindelse med harmoniseringen af forsikringssektoren. Eksempelvis blev en sådan bestemmelse allerede omfattet af direktivet om urimelige kontraktvilkår i forbruger aftaler⁽⁴⁸⁾, der også gælder for forbrugerforsikringer⁽⁴⁹⁾. En EU-retsakt om forsikringsaftaler skal blot udvides til samtlige masserisici for at opfylde kravene til det indre forsikringsmarked.

6.4.4 Ovennævnte argumenter er ikke rettet mod en harmonisering af den generelle aftaleret. I dette spørgsmål er det ene og alene EU-institutionerne, der træffer afgørelse. En harmonisering af den generelle aftaleret ville gøre det meget nemmere at harmonisere forsikringsaftaleretten. Disse argumenter fremføres kun for at vise, at målene med en harmonisering af forsikringsaftaleretten godt kan opfyldes uden, at andre områder inddrages.

6.5 *Etablering af et frivilligt instrument eller harmonisering af national forsikringsaftaleret?*

6.5.1 Forskellen mellem harmonisering og et frivilligt instrument

6.5.1.1 Handlingsplanen for en mere sammenhængende europæisk aftaleret peger på muligheden for at indføre et frivilligt instrument i stedet for en harmonisering eller samordning af medlemsstaternes aftalelovgivning. Den største forskel mellem de to tilgange ligger deri, at et frivilligt instrument ikke ville berøre den nationale aftaleret, så længe aftaleparterne ikke vælger eller fravælger det frivillige instrument, afhængigt af om et sådant instrument anlægges en »opt in«- eller »opt out«-tilgang. På denne måde ville der opstå to parallelle retsordner (en europæisk og en national), som parterne ville kunne vælge imellem.

⁽⁴⁸⁾ Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbruger aftaler; EUT 1993 L 95/29.

⁽⁴⁹⁾ En særlig liste med urimelige kontraktvilkår, som er specifikke for forsikringssektoren, kunne indføres om nødvendigt; se EØSU's initiativudtalelse om »Forbrugerne på forsikringsmarkedet« (CES 116/98 af 19.1.98) og en undersøgelse af urimelige kontraktvilkår i visse forsikringsbrancher, som blev koordineret af »Centre de Droit de la Consommation« under Montpellier's Universitet for Kommissionen (Contract AO-2600/93/009263); den går i samme retning som Kommissionens nylige forslag vedrørende forbruger kredit [KOM(2002) 443].

6.5.1.2 Ved en harmonisering eller samordning af de nationale aftalelove ville det traditionelle nationale aftaleretlige koncept derimod blive erstattet af en europæisk løsning. Parterne ville i så fald ikke kunne vælge mellem deres nationale ret og den europæiske model.

6.5.2 Fordele og ulemper ved de to tilgange

6.5.2.1 Set i forhold til det indre forsikringsmarked er der en indlysende fordel ved begge løsninger: de fjerner begge retlige barrierer for markedsføring af forsikringspolicer i hele Europa og gør det muligt for en forsikringstager at bevæge sig frit i EU, uden at forskelle i forsikringsaftaleret får negative konsekvenser for policen. Derfor er hver af disse to løsninger at foretrække frem for den nuværende situation, og valget mellem dem er i sidste ende ikke et principielt, men et politisk spørgsmål.

6.5.2.2 En harmonisering af den nationale forsikringsaftaleret kan vise sig at være mere problematisk end indførelsen af et frivilligt instrument. Da de nationale »traditioner« dermed ville blive erstattet af en europæisk løsning, kunne det tænkes, at de toneangivende juridiske kredse i de enkelte lande (såvel praktiserende jurister som lærere og forskere) ville stille sig tøvende over for en harmonisering.

6.5.2.3 En anden ambivalent faktor er samspillet mellem dybden i indgrebene i national ret og den hastighed, hvormed der opnås resultater mht. det indre marked. Da et frivilligt instrument ikke ville betyde ophævelse af nationale bestemmelser, kan det betragtes som en blød strategi, der muligvis vil være lettere at for markederne at acceptere. På den anden side kan det frygtes, at et frivilligt instrument kunne føre til en afventende holdning blandt aktørerne på det indre marked (f.eks. forsikringsvirksomheder og -mæglere), som måske viger tilbage fra at gå i spidsen og hellere vil lade konkurrenterne tage de første skridt for at lære af deres (dårlige) erfaringer. Eller ville det frivillige instrument blive opfattet som en gunstig lejlighed, alle ønsker at gribe først, til at sælge forsikringer over Internettet? Harmonisering derimod ville straks give resultater, da ingen aktør vil kunne slippe udenom den. På den anden side kan et sådant indgreb blive opfattet som meget — om ikke for — radikalt.

6.5.2.4 Teknisk set kan det mod et frivilligt instrument indvendes, at det ikke fuldt ud kan erstatte en harmonisering. Dette kan nemt illustreres med bilforsikring som eksempel. Harmonisering af bestemmelserne vedrørende bilforsikring er

af enorm betydning for EU-borgernes grundlæggende mobilitet, fordi den sikrer ulykkesofre den nødvendige beskyttelse. Det er indlysende, at beskyttelsen af offeret ikke må afhænge af, om forsikringsaftalens parter har valgt et europæisk instrument. Derfor kan et frivilligt instrument ikke træde i stedet for en harmonisering af de nationale bestemmelser om bilansvarsforsikring.

6.5.2.5 Endelig er det et spørgsmål, om et frivilligt instrument kan fungere godt på et område som forsikringsretten, hvor der ikke er ligevægt mellem parterne. Vil parterne have et reelt valg eller vil valget blive truffet ensidigt af forsikrings-selskabet gennem opt-in- og opt-out-klausuler i de generelle forsikringsbetingelser?

6.5.2.6 Hvorvidt målet om en europæisk forsikringslovgivning skal nås gennem harmonisering af national lovgivning eller indførelse af et frivilligt instrument, er ikke det mest påtrængende problem. Spørgsmålet må dog nøje overvejes.

6.6 Fastlæggelse af EU-bestemmelser om generelle forsikringsbetingelser?

6.6.1 Endelig kan man rejse spørgsmålet, om der i stedet for lovharmonisering kan indføres EU-bestemmelser om generelle forsikringsbetingelser. Det problem, at forsikrings-selskaberne må tage højde for samtlige bestemmelser i hver eneste medlemsstat, kan afbødes noget (men ikke helt), hvis denne opgave blev løst kollektivt og med støtte fra EU-institutionerne.

6.6.2 En sådan tilgang er dog ikke ønskværdig. For det første kan EU-bestemmelser om generelle forsikringsbetingelser godt tage hensyn til forskelle i national lovgivning og alligevel kræve separat risikoberegning og være til ulempe for borgere, der flytter rundt inden for EU.

6.6.3 Desuden ville denne tilgang føre til fastlæggelse af standardbetingelser til skade for konkurrencen på forsikringsmarkederne. Man må huske på, at et vigtigt skridt i retning af skabelsen af et indre forsikringsmarked var ophævelsen af medlemsstaternes ret til systematisk kontrol med de generelle forsikringsbetingelser, før de introduceres på markedet⁽⁵⁰⁾. En sådan kontrol gør forsikringsprodukterne mindre varierede, giver forbrugerne færre valgmuligheder og mindsker dermed konkurrencen. Fastlæggelsen af EU-bestemmelser om generelle forsikringsbetingelser er strukturelt forbundet med samme risiko.

⁽⁵⁰⁾ Se art. 29 i det tredje direktiv om direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring; art. 34 i direktivet om livsforsikring.

7. Harmoniseringsområder

7.1 Som vist ovenfor er det de ufravigelige bestemmelser i forsikringsaftaleretten, som må harmoniseres. Derefter kommer spørgsmålet om, hvorvidt harmoniseringen skal omfatte alle eller kun bestemte områder af forsikringsaftaleretten.

7.2 Forsikringsretten opdeles normalt i en almen del bestående af de bestemmelser, der gælder for alle forsikringsaftaler, og de specifikke bestemmelser for de forskellige forsikringsbrancher. Spørgsmålet er, om det indre forsikringsmarked kræver harmonisering af de generelle bestemmelser, de branchespecifikke bestemmelser eller begge dele.

7.3 I teorien er der brug for begge dele: såvel de generelle som de branchespecifikke bestemmelser har indvirkning på produktet og hindrer dermed det indre marked i at fungere. F.eks. har løfteparagraffer, som ofte optræder i den generelle del, indvirkning på risikoberegningen og præmien i lige så høj grad som specifikke regler om f.eks. livsforsikring. Derfor bør ved en harmonisering principielt ikke skelnes mellem de sæt regler.

7.4 Harmonisering kan dog gennemføres i flere etaper. I så fald må der opstilles en prioriteret liste. Her ville det være oplagt at harmonisere den generelle del først. Mange forsikringsbrancher er ikke underlagt specifikke ufravigelige⁽⁵¹⁾ bestemmelser, men kun generelle bestemmelser i den gældende nationale forsikringsaftaleret. Derfor er det mest presserende at harmonisere de generelle forsikringsbestemmelser, for så vidt som de er ufravigelige. En sådan harmonisering ville gøre det muligt omgående at skabe et indre forsikringsmarked inden for samtlige forsikringsbrancher, som ikke er underlagt specifikke ufravigelige lovbestemmelser. Så snart denne proces er afsluttet, bør harmoniseringen udvides til regulerede forsikringsbrancher såsom livs- og sygeforsikring.

7.5 Således kunne man i første etape harmonisere bestemmelserne på følgende områder:

- a) forpligtelser før aftalens indgåelse, især oplysningspligt;
- b) udformning af kontrakten;
- c) forsikringspolice, art, virkning og formelle krav;
- d) kontraktens varighed, forlængelse og udløb;
- e) forsikringsformidlere;
- f) forværring af risici;
- g) forsikringsformidlere;
- h) forsikringsbegivenhed;

⁽⁵¹⁾ Mange bestemmelser vedrørende specifikke brancher i de nationale forsikringslovgivninger er ikke ufravigelige og derfor ikke i sig selv nogen hindring for det indre marked.

i) genforsikring.

8. Konklusioner og anbefalinger

8.1 Forsikring er i dag en centralt element i de kommercielle relationer mellem erhvervsdrivende og mellem disse og forbrugerne.

8.2 De grundlæggende regulerende principper for indgåelsen og gyldigheden af forsikringskontrakter i de nationale retssystemer er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat.

8.3 Denne omstændighed er en af hindringerne for markedsføring over grænserne af dette finansielle instrument og begrænser derfor gennemførelsen af det indre marked på dette område.

8.4 En vis harmonisering af de ufravigelige regler i den såkaldte generelle del af forsikringsretten kan bidrage afgørende til afskaffelsen af en lang række hindringer og vanskeligheder, som forsikringsvirksomhederne, forsikringsformidlerne og de sikrede og forsikringstagerne — hvad enten de er erhvervsdrivende eller forbrugere — støder på i forbindelse med forsikringstransaktioner over grænserne.

8.5 Dette synspunkt deles uden undtagelse af samtlige berørte parter, som er blevet rådspurgt og hørt i dette spørgsmål.

8.6 Harmoniseringen bør foregå gradvis med en indledende fase, hvor der eventuelt kan vedtages en fakultativ forsikringsaftalemodel, som — hvis den indføres — skal være bindende i alle henseender.

8.7 Udformningen af denne model skal tage udgangspunkt Kommissionens direktivforslag fra 1979 og 1980 og de analyser og bemærkninger hertil, som de forskellige berørte parter, civilsamfundsrepræsentanter og reguleringsorganer i medlemsstaterne har fremført, og under behørig hensyntagen til den udvikling, sektoren i mellemtiden har gennemgået.

8.8 Instrumentet bør være en forordning med traktatens artikel 95 som retsgrundlag.

8.9 Med henvisning til bemærkningerne i denne udtalelse opfordrer EØSU Kommissionen til at tage fat på dette spørgsmål igen og påbegynde retssammenlignende undersøgelser af national praksis på forsikringsområdet for at få fastslået, at der er behov og mulighed for at videreføre arbejdet med harmonisering af forsikringsaftaleretten på EU-plan.

8.10 Under dette arbejde bør der tages hensyn til de resultater, som den akademiske forskning allerede har opnået.

8.11 EØSU anbefaler Kommissionen at bekendtgøre dette arbejde og lægge resultaterne frem til offentlig debat først og fremmest via en grøn bog som uundværligt grundlag for udarbejdelsen af det EU-instrument, der måtte anses for bedst egnet.

8.12 EØSU er klar over, at kun med en klar politisk vilje i medlemsstaterne til at støtte dette initiativ til harmonisering af

forsikringsaftaleretten vil det være muligt at realisere dette vigtige bidrag til gennemførelsen af det indre marked for finansielle tjenesteydelser.

8.13 EØSU opfordrer Europa-Parlamentet til at bakke op om dette initiativ og bekræfte sin støtte til harmoniseringen af de ufravigelige regler i den generelle del af forsikringsaftaleretten ved at prioritere det passende højt på sin politiske dagsorden.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Turisme og sport: de kommende udfordringer for Europa«

(2005/C 157/02)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Patrizio Pesci** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling, mødet den 15. december 2004, følgende udtalelse med 144 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

Baggrund

Personer, byer og befolkninger udvikler sig gennem udveksling og deling af positive værdier, som tager udgangspunkt i respekten for andre og som sigter imod fælles viden, tolerance, imødekommelse og en gensidig vilje til at udveksle erfaringer og fremtidsplaner.

I et stadig mere dynamisk samfund, som er præget af gennemgribende sociale, geopolitiske og teknologiske forandringer, og hvor udviklingen af værdier som et minimum bør holde trit med den materielle udvikling, forekommer det vigtigt at gribe alle såvel små som store lejligheder til at styrke og udbrede disse værdier.

Turisme og sport er blandt de områder, der i sagens natur egner sig til dette formål. Begge områder ses som en økonomisk aktivitet, men også som selvstændige sociale og kulturelle fænomener, og har mange lighedspunkter, eftersom de bygger på visse fælles grundlæggende værdier, såsom intellektuel nysgerrighed, åbenhed over for ændringer og ny viden, dialog og fair konkurrence.

Turisme og sport kan desuden bidrage til gennemførelsen af målsætningerne for Lissabon-strategien, som sigter mod at gøre Europa til den mest konkurrencedygtige videnbaserede økonomi inden 2010. Disse sektors stigende økonomiske indvirkning har således en løftestangsvirkning på EU-landenes økonomi.

Sektorernes bidrag får større betydning med vedtagelsen af EU-traktaten, hvori turismen for første gang anerkendes som et EU-anliggende. EØSU ser dette resultat som et første afgørende skridt i retningen af en europæisk politik, som udvikler, støtter og koordinerer turismeområdet, og ser positivt på indføjelser af en artikel om sport i ovennævnte forfatningstekst.

1. Indledning

1.1 Turisme og sport er to sektorer, som i fremtiden vil komme til at spille en mere og mere afgørende rolle for den økonomiske og sociale velstand i Europa. Der er på verdensplan enighed om, at de spiller en nøglerolle.

1.2 Staterne og virksomhederne anvender i stigende grad disse sektorer som deres foretrukne kanaler til udbredelse af positive værdier og budskaber og til udvikling af miljømæssigt og socialt bæredygtige økonomier.

1.3 Sport har altid tiltrukket rigtigt mange mennesker, der har den samme lidenskab, som får dem til hele tiden at rejse rundt for at overvære såvel de mindste som de største sportsbegivenheder.

1.4 Turismen tilbyder i dag et fuldt sortiment af sportstilbud, som specielt i de senere år har haft stort held til at puste nyt liv i områder i delvis eller stærk tilbagegang (f.eks. Alperne) ⁽¹⁾.

1.5 Hjemsteder for visse sportsbegivenheder er blevet turistmål og omvendt. Disse områder supplerer hinanden i stigende omfang og giver hinanden nye muligheder for udvikling og vækst.

1.6 Det har øget de enkelte destinationers evne til at tiltrække unge og mindre unge og især fysisk handicappede, som nu endelig har mulighed for at opleve sport i forbindelse med ferie på en ny og mere tilfredsstillende måde.

1.7 I 2002 besøgte 411 millioner turister fra hele verden Europa, hvilket bidrog til BNP med mere end 5 % og svarer til næsten 58 % af turismen på verdensplan. Verdensturistorganisationen (VTO) forventer imidlertid, at Europas andel af det verdensomspændende turismemarked pga. konkurrencen fra nye konkurrenter vil falde til 46 % inden 2020 til trods for, at antallet af turister næsten fordobles.

1.8 I forbindelse med nærværende udtalelse har EØSU afholdt en offentlig høring i Rom om *Turisme og sport: de kommende udfordringer for Europa*, hvori deltog vigtige italienske og europæiske repræsentanter for turist- og sportssektoren samt lederne af hhv. afdelingerne for turisme og sport i Kommissionen. Høringen gav anledning til en særdeles frugtbar debat, der frembragte mange forslag og idéer ⁽²⁾.

1.9 På baggrund af den offentlige høring i Rom og i betragtning af, at verdensturismedagen (den 27. september 2004), som afholdes af VTO, i år har været helliget emnet, *Sport og turisme: to vitale kræfter til fremme af gensidig forståelse, kulturen og samfundsudviklingen*, har EØSU udarbejdet nogle idéer til en politik, der for fremtiden er mere integreret på analyse- og indsatsområdet i de to sektorer.

⁽¹⁾ Et illustrerende eksempel på denne proces er byen Torino, som takket være de kommende vinter-OL og vinter Paraolympiske Lege i 2006 er i færd med at puste nyt liv i forladte industriområder og udvikle nye perifere områder, hvorved der tilføres nyt blod til alle sektorer i den lokale økonomi.

⁽²⁾ Offentlig høring om *Turisme og sport: de fremtidige udfordringer for Europa*, afholdt i Rom den 22. april 2004 hos CNEL (Det italienske nationale økonomi- og arbejdsmarkedsråd).

1.10 I de kommende fem år vil Europa, som allerede i 2004 har været vært for EM i fodbold i Portugal og de 27. Olympiske og Paraolympiske Lege i Grækenland, stå i spidsen for en række sportsbegivenheder af verdensomspændende betydning, som vil have en særdeles stor indvirkning på turisttilstrømningen og økonomien. Dermed får alle de europæiske turistdestinationer en enestående chance, når turister fra hele verden rejser rundt i Europa.

2. Turisme og sport: de kommende udfordringer for Europa

2.1 I de kommende år vil medier fra hele verden have fokus på vort kontinent i længere tid ad gangen. Verdenspressen vil tune ind på EU ved alle disse lejligheder ⁽³⁾, på forskellige kanaler og på forskellige planer. Europa vil således være et samtaleemne, i hvert fald i bredere kredse, også i politisk, socio-kulturel, turisme- og naturligvis sportslig sammenhæng.

2.2 Denne periode med store sportsbegivenheder bør for de europæiske samfund derfor ud over at være en økonomisk chance først og fremmest være en lejlighed til at reflektere over og høste erfaringer med kulturelle og sociale værdier med henblik på vækst og bæredygtig udvikling.

2.3 Det er åbenlyst, at disse begivenheder giver omfattende muligheder for at udvikle og fremme oplærings- og uddannelsesforanstaltninger for befolkningen i medlemsstaterne og i resten af verden. Der bør udvises særlig opmærksomhed over for de unge og de dårligst socialt integrerede, heriblandt personer med handicaps.

2.4 Hvad angår turistsektorens konkurrenceevne, kan de kommende år, der tæller så mange store sportsbegivenheder af verdensomspændende betydning, også ses som en stor chance for Europa for at udvikle og fremme et marked, der sigter imod høj kvalitet inden for modtagelsesfaciliteterne og bæredygtighed inden for de udbudte serviceydelser.

2.5 Den Europæiske Union består nu af 25 stater med alle de fordele, som det indebærer for de 450 millioner indbyggere i det nye EU. Der vil derfor være flere tilgængelige destinationer, flere borgere, der er interesserede i at rejse, og flere atleter og begivenheder, som hurtigst muligt skal integreres i de europæiske programmer og kredse.

⁽³⁾ Se fodnote 3

3. Turisme og sport: en strategisk alliance for Europa

3.1 Turismen er en fredelig industri, der fremmer tværfølgelig integration og baner vejen for en fredelig sameksistens, som er baseret på tolerance og gensidig respekt.

3.2 Turismen har bevist, at den kan bidrage til at forbedre levevilkårene for millioner af mennesker i verden ved at fremme en mere ligelig og solidarisk økonomisk udvikling.

3.3 Sektoren har stor indvirkning på beskæftigelsen. På europæisk plan tæller sektoren uden at medregne underleverandører mere end 2 millioner firmaer med tilsammen mere end 8 millioner ansatte.

3.4 Turismen er nemlig en tværgående sektor med et større jobskabespotentiale end andre produktionssektorer.

3.5 Det er imidlertid også en sektor, der i højere grad end andre lider under negative økonomiske konjunkturer, internationale kriser og sæsonbestemte fænomener, som begrænser dens indvirkning på beskæftigelsen på længere sigt. Til trods herfor har den altid udvist en vis overordnet modstandskraft takket være tilstedeværelsen af en bred vifte af produkter, som i kraft af deres forskelligartethed danner et system, der er i stand til at kompensere for og modstå strukturelle og tilfældige problemer.

3.6 I de kommende år vil udfordringen være at skabe og opretholde en socialt og økonomisk stabil ramme i hele EU-25 og at fjerne enhver form for social eksklusion. Turisme-, sports- og kulturområderne skal gøres konkret anvendelige og tilgængelige for alle, og der skal udarbejdes særlige gunstige ordninger for de svageste samfundsgrupper.

3.7 Kommissionen har allerede skitseret denne proces i sin meddelelse fra november 2001 om »Samarbejde om europæisk turismes fremtid«⁽¹⁾ og den efterfølgende fra november 2003 om »Grundlæggende retningslinjer for bæredygtig europæisk turisme«⁽²⁾. Nu drejer det sig om at omsætte indholdet af disse dokumenter i virkeligheden.

3.8 Imidlertid kan man ikke udvikle en turisme af høj kvalitet uden at sørge for, at der er sammenhæng med andre produktions- og/eller rekreative sektorer i samfundet. Og sport, som er rig på værdier, kultur, regler og idealer, er den ideelle kanal til at fremme bæredygtig udvikling på alle niveauer.

3.9 Sport er nu engang ligesom turisme en afgørende del af menneskers fritidsaktiviteter, og samtidig er den en drivkraft med et stort potentiale i den sociale vækst og den økonomiske udvikling.

3.10 Den står for nogle værdier, der som bekendt går tilbage til de første græske Olympiader i det ottende århundrede før vor tidsregning, og som er særdeles aktuelle og hele tiden anvendes i større udstrækning i ungdomsuddannelsespolitikkerne.

3.11 Den økonomiske dimension af sporten er gennem de seneste år vokset ud af proportioner. De meget store sportsbegivenheder er blevet til store sociale arrangementer, som formidler budskaber og værdier til hele verden og alle aldersklasser.

3.12 Sportsbegivenhederne har også ført til nye former for turisme, som kombinerer den traditionelle ferie med muligheden for at dyrke en bestemt type sport. Denne slags store begivenheder fungerer som katalysatorer og får folk til at prøve nye sportsgrene.

3.13 På den ene side benytter sporten sig af turistinfrastruktur og -tjenesteydelserne, på den anden side genererer den turisme, som samtidig i væsentligt omfang nyder godt af sportsbegivenheder, der afholdes på de forskellige destinationer. Tænk bare på det store antal personer, der rejser for at følge et VM i fodbold eller en olympiade og ikke mindst på den gratis reklame, der kan følge i kølvandet for det pågældende værtsland.

3.14 Denne udtalelse vil først og fremmest, men ikke udelukkende, handle om de store sportsbegivenheder, som generelt giver turistvirksomhederne de største fordele kulturelt, socialt og økonomisk set, og som skaber størst opmærksomhed om de europæiske rejsedestinationer.

3.15 Ved en stor sportsbegivenhed forstås overordnet set, men ikke udelukkende, en begivenhed, der kan skabe en stor tilstrømning af overnattende turister, og som dermed påvirker turismeøkonomien på destinationen.

3.16 Den store begivenhed kan være en god lejlighed til at fremhæve værdier, opførelse og praksis, som derefter kan udleveres og udvikles i forbindelse med de utallige mindre lokale sportsbegivenheder⁽³⁾.

3.17 De komplekse forbindelser mellem turisme og sport indgår i en større sammenhæng, som også omfatter de sociale, kulturelle og miljømæssige områder. Turister i dag efterspørger i stigende grad ferieoplevelser, der spænder vidt og kan imødekomme behov for såvel underholdning, kultur og sport.

⁽¹⁾ KOM(2001) 665 endelig.

⁽²⁾ KOM(2003) 716 endelig.

⁽³⁾ Lokale mesterskaber, skole- eller amatørturneringer, sportsbegivenheder på decentralt plan eller i universitetssammenhæng osv.

4. Det institutionelle plan

4.1 Tidligere var det eneste juridiske grundlag for en turismepolitik på EU-plan EF-traktatens art. 3, litra u, som indeholdt en generel henvisning til foranstaltninger på turismeområdet. For en sektor med så stor økonomisk betydning i mange EU-lande betød dette en alvorlig hindring for gennemførelsen af en egentlig europæisk turismepolitik.

4.2 Turismen er nemlig meget tværgående og omfatter næsten hele produktions- og servicesektoren, og den har brug for virkningsfulde stordriftsfordele både i relation til forvaltningen på regionalt plan og den bagvedliggende politiske beslutningsproces.

4.3 Imidlertid har EU-institutionerne især siden 1999 udvist en ny og stigende interesse for turismeområdet⁽¹⁾. EØSU har nøje fulgt denne nye tendens, og er særdeles begejstret over indføjelser af en ad hoc-artikel om turismen i Den Europæiske Forfatning⁽²⁾.

4.4 Med opnåelsen af dette mål sættes der punktum for en lang og til tider beskæmmende tilsidesættelse af turismen, og der er dermed skabt det nødvendige grundlag for en institutionel sidestillelse og inddragelse af sektoren i EU's politikker.

4.5 EØSU håber, at turismen fremover vil være genstand for virkelig specifikke og målrettede foranstaltninger, programmer og EU-tiltag. Det ønsker i den forbindelse, at der på europæisk plan oprettes et styringsprogram i stil med de europæiske agenter inden for bestemte sektorer⁽³⁾.

4.6 Det er under alle omstændigheder prisværdigt, at EU arbejder på at skabe en turismepolitik, som fremmer alle former for bæredygtig udvikling⁽⁴⁾.

4.7 Hvad angår EU's sportspolitik, bygger den på et antal nøgledokumenter, heriblandt Det Europæiske Sportscharter fra 1992, Amsterdam-traktaten, som bekræftede sportens sociale betydning, og erklæringen i et bilag til Nice-traktaten, som derimod gav sporten en specifik plads som et EU-kompetenceområde.

(1) Lige fra EU's handlingsplan fra 1999 vedrørende jobskabelse i turistsektoren til Kommissionens meddelelse »Samarbejde om europæisk turismes fremtid« af 13. november 2001, Europa-Parlamentets beslutning af 14. maj 2002 og Rådets resolution om europæisk turismes fremtid af 21. maj 2002 eller Kommissionens meddelelse »Grundlæggende retningslinjer for bæredygtig europæisk turisme« fra november 2003.

(2) Art. I-17 og art. III-281, afdeling 4.

(3) F.eks.: Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering; Det Europæiske Agentur for Sikkerhed og Sundhed på Arbejdspladsen; Det Europæiske Agentur for Fødevarersikkerhed; Det Europæiske Miljøagentur, osv.

(4) EØSU har deltaget i denne proces med sin initiativudtalelse »En socialt bæredygtig turisme for alle« (EUT C 32 af 15.2.2004), hvormed udvalget har ønsket at bidrage til kommende tiltag.

4.8 Takket være bl.a. det skub fremad, som sporten modtog fra topmødet i Nice, har sporten fundet sin rette plads i udkastet til en europæisk forfatning, som blev vedtaget af EU-konventet i december 2004, hvor den figurerer i en separat artikel⁽⁵⁾.

4.9 For at understrege sportens sociale og uddannelsesmæssige betydning har Kommissionen udnævnt år 2004 til »Europæisk år for uddannelse via sport«. Det er et middel til at skabe opmærksomhed om denne sektor samt at finansiere projekter vedrørende uddannelse, bevidstgørelse og udvikling i skoler og fritidsordninger i hele EU.

4.10 I forbindelse med ovennævnte initiativ har man, om end med begrænsede midler, søgt at fremme de studerendes mobilitet, som på den måde kan besøge andre steder end deres hjemegn og på én gang opfylde deres ønske om at rejse og opleve nye steder og deres lyst til at dyrke deres yndlings sport.

4.11 Spørgsmålet om, hvordan man forene turisme, sport og kultur, er en af de udfordringer, vi skal tage op i de kommende år for at bidrage til at puste nyt liv i den europæiske økonomi og for at skabe større socialt velfærd for alle.

4.12 Dette spørgsmål er højt prioriteret i lyset af de nævnte Lissabon-målsætninger, som under alle omstændigheder også skal tage højde for de ændrede økonomiske betingelser i EU-landene for at kunne garantere bæredygtig og vedvarende vækst og udvikling.

4.13 Udviklingen på EU-plan af denne innovative strategi, der sigter mod en horisontal integration af turisme, sport og kultur, kan gennemføres dels gennem specifikke workshops (som skal afholdes inden for det europæiske turistforum og det europæiske sportsforum) dels ved at fremme innovative initiativer (f.eks. studenterudveksling, gennemførelse af oplysningskampagner for at inddrage sportsinteresserede turister i det kulturelle og sociale liv på det sted, hvor sportsbegivenheden afholdes, eller kurser i udvikling af nye kompetencer osv.). I den sammenhæng forekommer det afgørende først og fremmest at inddrage såvel civilsamfundet som de private partnere.

4.14 Den juridiske anerkendelse af de to sektorer, turist- og sportssektoren, i den europæiske forfatning er et stort skridt i retning af opnåelsen af disse målsætninger, specielt hvad angår fremme og udvikling af konkurrenceevnen hos de europæiske virksomheder, der arbejder inden for de to sektorer.

5. Sikkerhed og olympisk fred

5.1 Som sagt vil de kommende år være fyldt med sportsbegivenheder, og millioner af mennesker vil komme fra hele verden for at overvære dem.

(5) Art. I-17 og art. III-282 a, afdeling 5.

5.2 Denne periode med stor rejseaktivitet, store sportsbegivenheder og stor mediebevågenhed sætter fokus på sikkerhedsspørgsmålet. Sagen bør gribes an med ansvarsfølelse uden at skabe unødvendigt postyr, men samtidig skal der træffes alle de nødvendige forholdsregler i form af forebyggelse og overvågning, så man kan sikre en glat afvikling af alle sportsbegivenhederne.

5.3 Samarbejdet og forudgående udarbejdelse af fælles beredskabsstrategier er i den sammenhæng afgørende for forvaltningen af store sportsbegivenheder.

5.4 Sikkerheden bør derfor stå i centrum for planlægningsstrategierne for de kommende års begivenheder, og forebyggelse bør være selve fundamentet.

5.5 FN vedtog på generalforsamlingen den 6. september 2000 en erklæring, hvoraf punkt 10 lyder således: *»Vi opfordrer landene til individuelt og kollektivt at respektere den olympiske fred såvel nu som i fremtiden, og til at støtte den internationale olympiske komité i dens bestræbelser på at fremme fred og forståelse mellem mennesker gennem sport og de olympiske idealer«.*

5.6 Lignende udtalelser er for nylig kommet fra såvel Det Europæiske Råd i Bruxelles (den 12. december 2003) og Europa-Parlamentet (den 1. april 2004). Især Europa-Parlamentet har taget positivt imod, at den internationale olympiske komité har oprettet en international fond for den olympiske fred, der som organisation sigter mod yderligere at fremme idealerne fred og gensidig forståelse gennem sport.

5.7 EØSU understreger i sit bidrag til sikkerhedsdebatten behovet for at udbrede ideen om den olympiske fred som et universelt budskab, der gælder alle internationale sportsbegivenheder i de kommende år. EØSU mener nemlig, at sporten kan bidrage til at udbrede en tradition for dialog og mangedoble mulighederne for at mødes.

6. Integreret bæredygtighed

6.1 Som allerede påpeget indgår turisme og sport i komplekse relationer, som virker ind på det sociale, økonomiske og miljømæssige område. Komplexiteten er endnu større, når det drejer sig om begivenheder af en vis størrelse (megabegivenheder).

6.2 Planlægningen af arrangementer bør derfor tage udgangspunkt i bæredygtighedsprincippet på alle områder: det sociokulturelle, økonomiske og miljømæssige. Retningslinjerne

for bæredygtig turisme, som Kommissionen har vedtaget i den nævnte nylige meddelelse *»Grundlæggende retningslinjer for bæredygtig europæisk turisme«* ⁽¹⁾, og som EØSU har kommenteret i sin udtalelse om *»En socialt bæredygtig turisme for alle«* ⁽²⁾, bør også anvendes på sport og sportsdestinationer.

6.3 Fra en social og kulturel synsvinkel skal sportsbegivenheder især være en mulighed for at give identitetsfølelse og kulturudveksling frit løb. Det foreslås derfor at støtte turisme-/sportsprægede initiativer og begivenheder, som berører flere regioner i forskellige EU-lande (med Interreg-programmet som model).

6.4 Fra en socioøkonomisk synsvinkel understreger EØSU, at der bør tages stort hensyn til lokalbefolkningen i planlægningen af begivenheden. Alle tjenesteydelser og infrastrukturer bør planlægges under størst mulig hensyntagen til indbyggernes potentielle fremtidige anvendelse af dem. Lokalbefolkningen skal ligeledes danne reference for jobskabelse og gennemførelse af uddannelse i forbindelse med begivenhederne.

6.5 Der er allerede udviklet modeller til at måle destinationernes og tilknyttede tjenesteydelsers kapacitet med hensyn til miljøbæredygtighed og andre kriterier. Det vil være passende at fremme udbredelse af disse modeller og deres anvendelse også på sportsbegivenheder, og som sagt fremme en integreret tilgang, der ser samfund, økonomi og miljø i et samlet perspektiv.

6.6 Der bør således indkredses og fremmes modeller for projektering, styring og udvikling af disse begivenheder for at maksimere anvendelsesmuligheder og den skabte merværdi, først og fremmest til gavn for lokalområdet og værtssamfundet, som mærker de negative følger og kun sjældent får noget måleligt ud af det.

6.7 Sportsbegivenheder af en vis størrelse kan være en lejlighed til at udvikle kompetencer og knowhow på højt niveau, når det gælder kulturen omkring modtagelse og gæstfrihed, som er nyttig for turist-/sportsdestinationen på mellemlang og lang sigt. De kan endvidere anvendes til udbredelse af bedste praksis for integreret styring af turisme og sport.

6.8 Forud for planlægningen af komplekse begivenheder bør der foretages en kortlægning af mulige konflikter vedrørende anvendelse af ressourcer, tjenesteydelser, områder og kvaliteten af disse mellem stedets indbyggere og de besøgende.

⁽¹⁾ KOM(2003) 716 endelig.

⁽²⁾ EUT C 32 af 5.2.2004.

6.9 Det er meget vigtigt med *styring* i fællesskab mellem støtteorganer, arrangerende organer, lokale repræsentanter, repræsentanter for slutbrugerne, repræsentanter for de sociale interesser og generelt alle involverede aktører.

6.10 Sportsbegivenhederne skal indarbejdes i både lokalområdets og værtslandets mellemlange/langsigtede planlægning. Der skal især tages hensyn til, hvilken effekt de vil få for turist-/sportsdestinationens image som helhed.

6.11 Det er velkendt, at sæsonsvingninger ofte er en hindring for turismens udvikling. Sportsbegivenhederne kan imidlertid også fungere som støtte for en strategi til udvikling af turismen og dens økonomi hele året rundt ved at maksimere resultaterne og sikre stabil og langsigtet beskæftigelse.

6.12 Det vil være nyttigt at støtte tiltag til overvågning af nuværende og kommende erfaringer med henblik på at bidrage til fastlæggelse af en erfaringsmodel for planlægning og styring af sportsbegivenheder under fuld hensyntagen til ovennævnte sociale, miljømæssige og økonomiske aspekter. Især forekommer det interessant at støtte overvågningstiltag vedrørende udnyttelse af anlæg og efterfølgende anvendelse af strukturer og tjenesteydelser, som er skabt til en specifik begivenhed.

6.13 Generelt understreges muligheden for at vedtage foranstaltninger, tiltag og henstillinger i det flerårige europæisk program for en bæredygtig udvikling af turismen ved også at skabe en Agenda 21 for sport og for de destinationer, der er bedst egnede til at organisere begivenheder og være vært for dem.

6.14 God praksis og positive erfaringer med planlægning og styring af turist- og sportsbegivenheder bør systematiseres, udbredes og gøres fælles for at fremme den bedst mulige gennemførelse af kommende store begivenheder i EU.

7. Turisme, sport og uddannelse

7.1 EØSU ønsker at understrege behovet for at styrke uddannelse i forbindelse med politikker for sport og turisme på alle niveauer.

7.2 Denne tilgang fremgår også af erklæringen om sport i bilaget til konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000, som understreger, at *»... Fællesskabet ... skal ... tage hensyn til sportens sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle funktioner ... for at respektere og fremme den etik og den solidaritet, der er nødvendig for at bevare sportens sociale rolle.*

7.3 At integrere og udnytte sportens og turismens fælles positive værdier kan være magtfulde instrumenter til integration af samfund, destinationer og stater.

7.4 Den række af begivenheder, som er startet i 2004, får således endnu større betydning, da man har sat sig som mål at bruge store begivenheder, som vil nyde stor bevågenhed fra offentlighedens og institutionernes side, til at overføre undervisningsprincipper og retningslinjer.

7.5 Udvidelsen af EU med 10 nye medlemsstater betyder større mulighed for at gøre dette. Undervisningsprojekter for at udvide kendskabet til EU og dets befolkninger, udveksling af sportsånd, fair play og konkurrence kan udbredes og deles af de nye medlemsstater under anvendelse af de udbredte kommunikationsmidler.

7.6 Nøgleværdier, som skal udvikles og udbredes kan omfatte tolerance, en åben, gæstfri og imødekommende indstilling til udveksling mellem forskellige befolkninger og etniske grupper. Udbredelsen af disse nøgleværdier, især i de nye medlemsstater, forudsætter, dels at de indarbejdes i undervisningssystemet og efteruddannelsen for alle, der er beskæftiget inden for turisme og sport, dels at der foregår en intensiv erfaringsudveksling, som derfor bør fremmes. Turister har også bestemte forventninger til ovennævnte værdier, når de rejser.

7.7 I forbindelse med sports- og turismebegivenheder skal der være særlig fokus på at udbrede princippet om, at alle befolkningsgrupper og især unge, ældre og mennesker med handicaps har ret til at udøve og deltage i de forskellige discipliner og tilhørende begivenheder.

7.8 Som det fremgår af den nævnte erklæring om sport, som er vedlagt konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Nice i 2000, er *»udøvelse af fysisk og sportslig aktivitet er for fysisk eller mentalt handicappede et privilegeret middel til individuel udfoldelse, genoptræning, social integration og solidaritet ...«.*

7.9 Disse foranstaltninger til fordel for befolkningens svageste grupper bør udføres af nationale og lokale myndigheder, nationale sammenslutninger, sportsklubber og foreninger, amatørklubber og skoler.

7.10 Netop skoleverdenen er det mest frugtbare sted, når det gælder udbredelse af positive værdier og gensidigt kendskab, da relationerne mellem sport, turisme og uddannelse bedst udnyttes ved at begynde allerede fra skolealderen.

7.11 Det foreslås derfor, at man fortsætter med at fremme studerendes mobilitet og udveksling ved at organisere sportsbegivenheder, som også giver lejlighed til at opleve og komme tæt på den lokale virkelighed og kultur.

7.12 Det foreslås også at intensivere samarbejdet mellem medlemsstaterne, især hvad angår udveksling af bedste praksis og inddragelse af sportsturister i det kulturelle og sociale liv på stedet for sportsbegivenhedens afholdelse for at reducere alle former for vold og intolerance og i stedet skabe muligheder for gensidig vækst.

7.13 Det er også værd at undersøge, om der er behov for kurser til udvikling af nye kompetencer med hensyn til planlægning af turist-/sportsbegivenheder, som omfatter alle aspekter af social vækst, integreret bæredygtighed, kommunikation og marketing, der er relevant for turisme.

8. Konklusion

8.1 Turisme og sport kan antage form af laboratorier for udvikling, udveksling og fællesskab om positive værdier, der bygger på respekt for andre og fokuserer på fælles viden, tolerance og gensidig imødekommenhed. Disse to sektorer er skabt til denne opgave, og deres rolle har særlig betydning i et samfund, der bliver mere og mere dynamisk og kendetegnet ved dybtgående forandringer på det socio-kulturelle, geopolitiske og teknologiske plan.

8.2 Turisme og sport kan endvidere være et vægtigt bidrag til opnåelse af målene for Lissabon-strategien. Deres stigende økonomiske betydning kan blive en reel krumtap for økonomien i EU, især hvis man fuldt ud udnytter alle muligheder for udarbejdelse og udbredelse af kompetencer, som er knyttet til disse to sektorer.

8.3 Indføjelser af turisme og sport i den endelige version af den europæiske forfatning er et historisk vendepunkt for de to sektorer. EØSU ser nu frem til en betydelig aktivitet på EU-plan på disse to områder og foreslår, at den åbne koordinationsmetode anvendes for at sikre udveksling af muligheder og viden og sammenligning på europæisk niveau.

8.4 Turisme og sport er to komplekse og uens sektorer, som er svære at undersøge samlet og sammenligne på det økonomiske og sociale område. EØSU foreslår derfor, at man opretter et **fælles europæisk observatorium** og en database, der kan indsamle, opstille og udbrede viden og bedste praksis for udvikling af de to sektorer i medlemsstaterne.

8.5 EØSU håber endvidere, at EU vil fremme **undersøgelser** og **forskning**, som gør det muligt at foretage benchmarking på europæisk plan af turismens og sportens sociale, økonomiske og miljømæssige indvirkning.

8.6 Udbredelse af en kultur hvor alle har adgang til turisme og sport og udarbejdelse af strategier til støtte herfor bør være en prioritet for alle foranstaltninger til udvikling af de to sektorer, og der bør tages hensyn til de såvel de svageste grupper i befolkningen, dvs. unge, ældre og mennesker med handicap, som grupper med begrænset økonomisk råderum. Der bør gennemføres en oplysningskampagne for at udbrede bevidstheden om, at adgang og bæredygtighed er forudsætninger, som medfører større konkurrenceevne på markedet.

8.7 Det foreslås at oprette et europæisk agentur for turisme, hvis formål skal være at bevare denne sektors særpræg, analysere dens kritiske punkter, opstille mulige udviklingsretninger og indkredse innovative instrumenter med henblik på en bæredygtig vækst, som skal integreres i EU's strukturforanstaltninger.

8.8 Turisme og sport er to mangesidede og komplekse områder med et stort udviklingspotentiale. Denne udtalelse understreger behovet for en horisontal integration af disse sektorer på EU-plan, så dette potentiale kan konkretiseres på både det socio-økonomiske og det kulturelle område. EØSU understreger endvidere behovet for, at man konstant er opmærksom på, at de ønskede foranstaltninger er bæredygtige både i de nævnte henseender og på det miljømæssige plan.

8.9 EØSU benævner udtalelsen »Rom-erklæringen om turisme og sport«, så den fremstår med større vægt og udbredes i forbindelse med alle relevante begivenheder for turist- og sportssektoren på EU-niveau.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen: Mod en europæisk strategi for nanoteknologi«

(KOM(2004) 338 endelig)

(2005/C 157/03)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 12. maj 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: »Meddelelse fra Kommissionen: Mod en europæisk strategi for nanoteknologi«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Antonello Pezzini** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. december 2004, følgende udtalelse med 151 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

1. Baggrund

1.1 EØSU er klar over, at denne udtalelse vedrører et spørgsmål, hvoraf nogle aspekter er nye, og hvis terminologi ofte er ukendt eller under alle omstændigheder meget lidt anvendt. Det har derfor fundet det hensigtsmæssigt at præsentere nogle få definitioner og beskrive, hvor langt man er kommet i forskningen og anvendelserne af nanoteknologi i Amerika og i Asien.

1.2 Indholdsfortegnelse

2. Definitioner

3. Indledning

4. Resumé af Kommissionens forslag

5. De væsentligste udviklingstendenser i Amerika og i Asien

6. Generelle bemærkninger

7. Særlige bemærkninger

8. Konklusion

2. Definitioner

2.1 **Nano:** betegner en milliardtedel af en enhed. I dette tilfælde svarer »nano« til en milliardtedel af en meter.

2.2 **Mikro:** betegner en milliontedel af en enhed. I dette tilfælde en milliontedel af en enhed.

2.3 **Nanovidenskab:** Nanovidenskab er en ny tilgang inden for de traditionelle videnskaber (kemi, fysik, biologi, elektronik osv.), og den beskæftiger sig med stoffers grundlæggende struktur og adfærd på atom- og molekylniveau. Det er den videnskab, som undersøger atomers potentiale inden for de forskellige videnskabelige discipliner ⁽¹⁾.

2.4 **Nanoteknologi:** Denne teknologi gør det muligt at manipulere med atomer og molekyler, så der skabes nye overflader og objekter, som takket være atomernes forskellige sammensætninger og egenskaber får nye specifikke karakteristika, der kan anvendes i dagligdagen ⁽²⁾. Det er en teknologi, der beskæftiger sig med en milliardtedel af en meter.

2.5 **Ud over ovennævnte definition er det på sin plads at gå lidt mere i detaljer videnskabeligt set: udtrykket nanoteknologi** betegner en tværfaglig tilgang til fremstilling af materialer, processer og systemer gennem materialekontrol på nanoskala.

2.6 **Nanomekanik.** Et objekts størrelse begynder at blive vigtig, når dets egenskaber skal fastlægges, og størrelsesskalaen er en nanometer eller nogle snese nanometre (objekter bestående af nogle snese eller nogle få tusinde atomer). I denne størrelsesorden har et objekt bestående af 100 jernatomer helt andre fysisk-kemiske egenskaber end et objekt bestående af 200 atomer, også hvis begge er fremstillet med de samme atomer. Tilsvarende har et fast stof bestående af nanopartikler helt andre mekaniske og elektromagnetiske egenskaber end et traditionelt stof af samme kemiske sammensætning, og det har de egenskaber, som dets enkelte dele har.

2.7 Dette er en fundamental videnskabelig og teknologisk nyskabelse, som ændrer vores tilgang til fremstilling og manipulation af materialer på alle områder inden for videnskab og teknologi. Nanoteknologi er følgelig ikke en ny videnskab i lighed med kemi, fysik og biologi, men er en ny måde at arbejde med kemi, fysik og biologi på.

2.8 Heraf følger, at et nanostruktureret materiale eller system er dannet af enheder af nanometrisk størrelse (de strukturer, der er dannet af enkelte atomer, som vi er vant til, er ikke længere relevante) og har følgelig visse egenskaber, der kan bygges ind i komplekse strukturer. Det er derfor klart, at produktionsmodeller, der er baseret på samling af individuelle atomer eller molekyler, som alle er ens, bør ændres og erstattes af tilgange, hvor **størrelse er en grundlæggende parameter.**

⁽¹⁾ Interview med kommissær Philippe Busquin (resumé i IP/04/820 af 29. juni 2004).

⁽²⁾ Se fodnote 1.

2.9 Som illustration af nanoteknologiens revolutionære rækkevidde svarer den til at opdage en ny periodisk tabel over elementer, der er langt større og mere kompliceret end den, vi kender, og de begrænsninger, fasediagrammer (eksempelvis mulighed for at blande to materialer) lægger, kan overvindes.

2.10 Der er følgelig tale om en bundstyret teknologi, hvor vægten forskydes fra individuelle funktioner til et sæt funktioner. Den har flere og flere anvendelsesmuligheder på bl.a. følgende områder: sundhed, informationsteknologi, materialevidenskab, fabrikation, energi, sikkerhed, rumforskning, optik, akustik, kemi, fødevarer og miljø.

2.11 Takket være disse anvendelsesmuligheder, hvoraf nogle allerede er mulige og benyttes af borgerne ⁽³⁾, er det realistisk at hævde, at nanoteknologier vil kunne væsentligt forbedre livskvaliteten, fremstillingsindustriens konkurrenceevne og den bæredygtige udvikling ⁽⁴⁾.

2.12 **Mikroelektronik** Dette er et delområde af elektronik, som beskæftiger sig med udvikling af integrerede kredsløb, der er bygget ind i individuelle dele af halvledere i en diminutiv størrelse. Mikroelektronikken kan i dag skabe enkeltkomponenter i en størrelsesorden på ca. 0,1 mikrometer eller 100 nanometer ⁽⁵⁾.

2.13 **Nanoelektronik.** Dette er en videnskab, der forsker i og fremstiller kredsløb, som skabes under anvendelse af teknologier og andre materialer end silicium, og som fungerer efter helt andre principper end de nuværende ⁽⁶⁾.

2.13.1 Nanoelektronikken vil blive en af hjørnestenene inden for nanoteknologi, således som elektronik i dag findes i alle videnskabelige sektorer og industrielle processer ⁽⁷⁾.

2.13.2 Udviklingen inden for elektriske og elektroniske komponenter har været meget hurtig. I løbet af nogle få tiår er man gået fra ventiler til halvledere, chips, mikrochips og nu nanochips, der er sat sammen af elementer, som hver især består af nogle få hundrede atomer. En nanochip kan indeholde lige så megen information som 25 bind af Encyclopaedia Britannica ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Jf. pkt. 6.15 i konklusionerne.

⁽⁴⁾ Se fodnote 1.

⁽⁵⁾ Centret for mikro- og nanoelektronik på politeknisk institut i Milano, prof. Alessandro Spennelli.

⁽⁶⁾ Idem.

⁽⁷⁾ Investeringerne i nanoelektronik løber i dag op i 6 mia. EUR, fordelt således: 1/3 på nano og mikro, 1/3 på diagnostik, 1/3 på materialer (kilde: Kommissionen, GD Forskning)

⁽⁸⁾ Kilde: Kommissionen, GD Forskning - 2003.

2.13.3 Videnskabsfolk og producenter af elektroniske komponenter blev tidligt klar over, at informationsstrømmen bliver hurtigere, jo mindre chippen er ⁽⁹⁾. Nanoelektronikken gør det derfor muligt at behandle information meget hurtigt i yderst begrænsede rum.

2.14 **Tunnelmikroskopet.** Dette instrument, for hvilket dets opfindere fik Nobelprisen, kaldes også »det 21. århundredes linse«. Det anvendes til at »se« materiale i atomisk størrelse. Mikroskopspidsen bevæges parallelt hen over en overflade. En tunneleffekt får overfladens elektroner (ikke atomerne) til at bevæge sig fra overfladen til spidsen. Dette skaber en strøm, som bliver stærkere, jo mindre afstanden mellem overfladen og spidsen er. Denne strøm konverteres ved hjælp af en højdeberegning og giver materialeoverfladens topografi i nanoskala

2.14.1 **Tunneleffekt** Inden for traditionel mekanik kan en partikel, der befinder sig i et hul, og som har en vis mængde energi, ikke komme ud af hullet, medmindre den har nok energi til at springe ud over dets »rand«. I kvantemekanik er situationen derimod som følge af usikkerhedsprincippet en helt anden. Da partiklen er begrænset til hullet, er usikkerheden om dens position ringe, og følgelig er usikkerheden om dens hastighed stor. Der er derfor en vis sandsynlighed for, at partiklen har tilstrækkelig energi til at slippe ud af hullet, også selv om dens gennemsnitlige energi ikke ville være tilstrækkelig til at overvinde barrieren ⁽¹⁰⁾.

2.15 **Karbon-nanorør.** Disse er resultatet af en særlig måde at samle karbonatomer på. De hører til de stærkeste og letteste materialer, man kender i dag. De er seks gange lettere og hundrede gange stærkere end stål. De har en diameter på nogle få nanometer og en længde, som kan være på flere mikron ⁽¹¹⁾.

2.16 **Selvsamling af makromolekyler.** Det er den procedure, der anvendes i laboratorier for at efterligne naturen: »alt levende har samlet sig selv«. Selvsamlingsproceduren skaber grænseflader mellem elektroniske kredsløb og biologiske væv og tilstræber en forbindelse mellem informatik og biologi. Målet, som ifølge videnskabsfolk ikke er så langt væk, er at give de døve hørelsen og de blinde synet. ⁽¹²⁾

⁽⁹⁾ Se pkt. 3.3.1.

⁽¹⁰⁾ Tullio REGGE: »Il vuoto dei fisici«, L'Astronomia, nr. 18 september-oktober 1982.

⁽¹¹⁾ Kilde: Kommissionen, GD Forskning 2003.

⁽¹²⁾ Forskellige eksperimenter befinder sig i en fremskreden fase, og der er allerede indført en interface-dialog mellem en snegle-neuron og en elektronisk chip.

2.17 **Biomimetik:** ⁽¹³⁾ Det er den videnskab, som studerer de love, der ligger til grund for de molekylære strukturer, der forekommer i naturen. En viden om disse love gør det muligt at konstruere **kunstige nanomotorer**, der er baseret på de samme principper som dem, der findes i naturen ⁽¹⁴⁾.

3. Indledning

3.1 EØSU bifalder den klare udformning af meddelelsen om nanoteknologi og deler Kommissionens ønske om i en tidlig fase at fremlægge gode forslag på dette område. Det udtrykker også tilfredshed med de mange tekster, der er blevet offentliggjort, herunder CD-rom'er, og som er rettet mod både eksperter og unge mennesker.

3.1.1 Især de pædagogiske CD-rom'er er yderst værdifulde kulturelle værktøjer for formidling af den nødvendige information om nanoteknologier til et stort og ofte udenforstående publikum, ofte unge.

3.2 EØSU mener, at information om dette emne, som kan føre til nye og frugtbare opdagelser på mange områder af borgernes liv, bør formidles i et så tilgængeligt sprog som muligt. Endvidere må forskning i nye produkter være afstemt efter forbrugernes behov og ønsker, der er meget opmærksomme på spørgsmål vedrørende bæredygtig udvikling.

3.2.1 Journalister og massemediene, især fagpressen, kan komme til at spille en særlig rolle, da de er de første til at berette om succes historier, når forskere udfordrer videnskaben for at opnå konkrete resultater.

3.2.2 Udviklingsindikatorerne for nanoteknologi er især koncentreret om fire aspekter: 1) publikationer ⁽¹⁵⁾; 2) patenter; 3) opstart af nye virksomheder; 4) omsætning. Hvad angår publikationer indtager EU førstepladsen, med en procentandel på 33 %, efterfulgt af USA med 28 %. Der foreligger ingen nøjagtige tal for Kina, men det ser ud til, at antallet af publikationer også der er stigende. USA er førende mht. patenter, med 42 %, efterfulgt af EU med 36 %. Hvad angår opstart af nye virksomheder er situationen således: ud af 1 000 ægte

nanoteknik-virksomheder starter 600 i USA og 250 i EU. Omsætningstallene peger globalt set på en stigning fra de nuværende 50 mia. EUR til ca. 350 mia. i 2010 for at nå op på 1 000 mia. EUR i 2015 ⁽¹⁶⁾.

3.3 Nanoteknologi og nanovidenskab er ikke blot en ny tilgang til materialevidenskab og -lære, men er også et af de mest lovende og vigtigste tværfaglige instrumenter til skabelse af produktionssystemer, højinnovative opfindelser og bredspektrede anvendelsesmuligheder i de forskellige samfundssektorer.

3.3.1 På nanoskala får traditionelle materialer andre egenskaber end deres makroskopiske modstykker og gør det således muligt at skabe systemer, som arbejder bedre og yder mere. Den radikale nyskabelse ved nanoteknologi ligger i, at man ved at mindske et materiales dimensioner ændrer dets fysiske og kemiske egenskaber. Dette gør det muligt at udvikle produktionsstrategier, som svarer til den approach, naturen anvender i forbindelse med skabelsen af komplekse systemer, med et rationelt energiforbrug og en minimering af de nødvendige råstoffer og spildprodukter. ⁽¹⁷⁾

3.3.2 De produktionsprocesser, der er knyttet til nanoteknologi, bør følgelig bygge på en ny tilgang, som tager fuldt ud hensyn til disse nye egenskaber for at sikre, at det europæiske erhvervsliv og samfund får størst mulig gavn heraf.

3.4 Den nanoteknologiske tilgang vinder frem inden for alle produktionssektorer. og anvendes for øjeblikket i visse produktionsprocesser i sektoren for elektronik ⁽¹⁸⁾ kemi ⁽¹⁹⁾ medicin-
industri ⁽²⁰⁾, mekanik ⁽²¹⁾ biler, luft- og rumfart ⁽²²⁾, fremstillingsindustri ⁽²³⁾ og kosmetik.

3.5 Nanoteknologierne kan på afgørende vis hjælpe EU med at nå de mål, som Det Europæiske Råd opstillede i Lissabon, via udviklingen af et videnssamfund, så det bliver den mest dynamiske og konkurrencedygtige økonomi i verden, der samtidig beskytter miljøet, fremmer samhørigheden og skaber nye virksomheder, højere kvalificerede jobs og nye uddannelsesprofiler.

⁽¹⁶⁾ Kilde: Kommissionen, GD Forskning.

⁽¹⁷⁾ Kilde: Milanos Universitet, fakultetet for fysik, tværfagligt center for nanostrukturerede materialer og grænseflader.

⁽¹⁸⁾ Se »Technology Roadmap for Nanoelectronics« Kommissionens IST-program »Nye og Fremtidige Teknologier«, anden udg. 2000.

⁽¹⁹⁾ Nanostrukturerede tilsætningsstoffer til polymerer, maling, smøremidler.

⁽²⁰⁾ Nanostrukturerede vektorer for aktive ingredienser, diagnostiske systemer.

⁽²¹⁾ Overfladebehandling af mekaniske dele for at forbedre holdbarhed og ydeevne.

⁽²²⁾ Dæk, strukturelle materialer, kontrol- og overvågningssystemer.

⁽²³⁾ Tekniske og intelligente materialer.

⁽¹³⁾ Fra græsk *mimesis*, at efterligne naturen.

⁽¹⁴⁾ F.eks. sædcellers selvstændige bevægelse.

⁽¹⁵⁾ Der er tale om en kvantitativ og ikke en kvalitativ oplysning: det ville være passende med en nærmere vurdering som den, der nævnes af Royal Society Britannica.

3.6 Inden for nanoteknologierne ser Europa ifølge Kommissionen ud til at have en gunstig udgangsposition, som dog bør give sig udslag i reelle konkurrencemæssige fordele for den europæiske industri og det europæiske samfund og sikre et passende afkast fra de nødvendigvis store forskningsinvesteringer .

3.6.1 Hovedproblemet består i at forstå den strategiske betydning af disse teknologier, som rent faktisk vedrører brede erhvervs- og samfundssektorer. Lige så vigtigt er det at udvikle en ægte integreret politik for nanoteknologier og -videnskab, som tildeles passende midler, og som kan være sikker på støtte fra den private sektor, og industri-, finans- og uddannelsessektoren.

4. Resumé af Kommissionens forslag

4.1 Kommissionen vil med sin meddelelse indlede en debat på interinstitutionelt plan med henblik på en sammenhængende indsats for at:

- øge investeringen i og koordineringen af F&U for at styrke industriel udnyttelse af nanoteknologi, og samtidig opretholde videnskabelig topkvalitet og konkurrence
- udvikle konkurrencedygtig F&U-infrastruktur i verdensklasse («ekspertisepoler»), der tilgodeser både industriens og forskningsorganisationernes behov
- fremme tværfaglig (videre)uddannelse af forskningspersonale samt en stærkere iværksætterånd
- skabe gunstige vilkår for teknologioverførsel og innovation for at sikre, at europæisk F&U-ekspertise omsættes i produkter og processer, der skaber velstand
- integrere samfundsmæssige hensyn i F&U-processen i en tidlig fase
- gribe potentielle risici for folkesundheden, sikkerheden, miljøet og forbrugerne an på forhånd ved at indsamle de data, der er nødvendige for at foretage en risikovurdering, og ved at integrere risikovurdering i hvert enkelt trin i nanoteknologibaserede produkters livscyklus samt tilpasse eksisterende metoder og om nødvendigt udvikle nye
- supplere de ovennævnte tiltag med passende samarbejde og initiativer på internationalt plan.

4.2 Kommissionen foreslår følgende konkrete tiltag:

- oprettelse af et europæisk forskningsrum for nanoteknologi,

- udvikling af infrastruktur for grundforskning og anvendt forskning samt universitetsinfrastruktur af høj kvalitet, der står til rådighed for virksomheder, især SMV'er,
- øget investering i menneskelige ressourcer på EU-plan og i medlemsstaterne,
- styrkelse af industriel innovation, patenteringssystemer, metrologi og standardisering, regulering og beskyttelse af sikkerhed, sundhed, miljø, forbrugere og investorer for at sikre en ansvarlig udvikling,
- konsolidering af et forhold mellem videnskab og samfund, der bygger på tillid og en permanent og åben dialog,
- opretholdelse og intensivering af et solidt og struktureret internationalt samarbejde baseret på fælles nomenklaturer og adfærdskodekser samt en fælles kamp for at undgå udelukkelse fra den nanoteknologiske udvikling,
- strategisk koordinering og gennemførelse af tiltag på EU-niveau som led i en integreret politik, hvortil der er afsat tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer.

5. De vigtigste udviklingstendenser i Amerika, Asien og Oceanien

5.1 USA's nationale nanoteknologiinitiativ (NNI — National Nanotechnologies Initiative) blev lanceret i 2001 som et program for grundforskning og anvendt forskning. Det koordinerer mange amerikanske institutters aktive indsats på det nanoteknologiske område og har for regnskabsåret 2005 fået tildelt over 1 mia. USD, hvilket er mere end en fordobling af budgettet for 2001. Disse midler er især beregnet på grundforskning og anvendt forskning, udvikling af ekspertisecentre og infrastrukturer samt evaluering og kontrol af nanoteknologiens samfundsmæssige konsekvenser, især ud fra en etisk, juridisk, sikkerheds- og sundhedsmæssig synsvinkel, hvortil kommer udvikling af de menneskelige ressourcer.

5.1.1 NNI finansierer direkte 10 føderale institutter og koordinerer forskellige andre. The National Science Foundation (NSF), Energiministeriets videnskabskontor (DOE), Forsvarsministeriet og The National Institute of Health (NIH) har alle fået tildelt betydeligt flere finansielle midler, der specielt skal bruges på nanoteknologi. Især Energiministeriet har investeret store summer. Det er lykkedes at skabe 5 store infrastruktur anlæg, dvs. nanoteknologiforskningscentre, der er åbne for forskere fra hele forskerverdenen. Forsvarsministeriets program for nanoteknologi er i årenes løb vokset, bl.a. som følge af anmodninger om tjenester fra USA's væbnede styrker.

5.1.2 Denne udvikling er blevet mulig takket være vedtagelsen i december 2003 af en grundlæggende lov om den amerikanske politik for nanoteknologi, »the 21st Century Nanotechnology Research and Development Act«. Loven fastslår bl.a., at der skal oprettes et nationalt koordineringskontor for nanoteknologi med følgende opgaver:

- omdefinere mål, prioriteter og evalueringsparametre,
- koordinere institutterne og de øvrige føderale aktiviteter,
- investere i F&U-programmer, nanoteknologi og relaterede videnskaber,
- oprette tværfaglige centre for nanoteknologiforskning baseret på konkurrence og placeret på forskellige geografiske lokaliteter uden at udelukke statens og industriens deltagelse,
- fremskynde udviklingen af applikationer i den private sektor, herunder etablering af nye virksomheder,
- sikre kvalificeret uddannelse samt skabe og konsolidere en teknologisk og teknisk kultur inden for nanovidenskaberne,
- garantere, at etiske, juridiske og miljømæssige aspekter respekteres ved udviklingen af nanoteknologier, og afholde »konsensuskonferencer« og debatter med borgerne og med civilsamfundet,
- fremme informationsudveksling mellem den akademiske verden og industrien, staten, centralregeringen og de regionale forvaltninger,
- udarbejde en plan for anvendelse af føderale programmer som f.eks. »Small Business Innovation Research Program« og »Small Business Technology Transfer Research Program«, til at støtte den nanoteknologiske udviklings udbredelse til alle virksomheder, selv de mindste.

5.1.3 Til støtte for lovens gennemførelse har det nationale institut for standardisering og teknologi (NIST) iværksat et særprogram for produktionsudvikling i nanoteknologisektoren. Det koncentrerer sig om metrologi, pålidelighed og kvalitetsnormer, proceskontrol og bedste fremstillingspraksis. Takket være »Manufacturing Extension Partnership« vil programmets resultater også kunne formidles til SMV'er.

5.1.4 Ovennævnte amerikanske lov forudsætter desuden oprettelse af et »information clearinghouse« (informationskontor), der skal:

- beskæftige sig med markedsføring af nanoteknologier og overførsel af teknologierne og de nye begreber til kommercielle og militære produkter,
- påvise bedste praksis på universiteter og laboratorier, såvel statslige som private, med henblik på at overføre den til kommerciel anvendelse.

5.1.5 Der er også planer om at oprette et amerikansk center for forberedelse til nanoteknologi, som skal udføre, koordinere, indsamle og formidle undersøgelser af nanoteknologiens etiske, juridiske, uddannelses-, miljø- og beskæftigelsesmæssige konsekvenser og foregribe problemer gennem forebyggelse af negative følger.

5.1.6 Endelig kompletteres de organisatoriske rammer for loven med oprettelsen af et center for fremstilling af nanomaterialer (Center for Nanomaterials Manufacturing), der skal tilskynde til, udføre og koordinere forskning i de nye fremstillingsteknologier samt indsamle og formidle resultaterne med henblik på at lette deres overførsel til den amerikanske industri.

5.1.7 Loven fastlægger desuden bevillingerne til de vigtigste institutter og føderale ministerier, såsom NSF, DOE, NASA og NIST, for perioden 2005-2008 ⁽²⁴⁾.

5.2 Efter meddelelsen om det amerikanske initiativ NNI fandt der vigtige ændringer sted i Asiens og Stillehavsområdets politik for videnskabelig forskning og teknologisk udvikling i form af beslutninger, der skulle give regionen en stærk position mht. udvikling af nanoteknologier. Disse teknologier har fået højeste prioritet i mange lande i Asien og Stillehavsområdet med en samlet udgift for 2003 på over 1,4 mia. USD. Japan tegner sig for 70 % af dette beløb, men der er også investeret betragtelige summer i Kina, Sydkorea, Taiwan, Hong Kong, Indien, Malaysia, Thailand, Vietnam og Singapore, samt i Australien og New Zealand.

⁽²⁴⁾ De flerårige bevillinger, der er fastlagt i loven af 3.12. 2003, fordeles således:

- (a) **National Science Foundation**
 - (1) USD 385 000 000 for 2005;
 - (2) USD 424 000 000 for 2006;
 - (3) USD 449 000 000 for 2007;
 - (4) USD 476 000 000 for 2008.
- (b) **Department of Energy**
 - (1) USD 317 000 000 for regnskabsåret 2005;
 - (2) USD 347 000 000 for regnskabsåret 2006;
 - (3) USD 380 000 000 for regnskabsåret 2007;
 - (4) USD 415 000 000 for regnskabsåret 2008.
- (c) **National Aeronautics and Space Administration**
 - (1) USD 34 100 000 for 2005;
 - (2) USD 37 500 000 for 2006;
 - (3) USD 40 000 000 for 2007;
 - (4) USD 42 300 000 for 2008.
- (d) **National Institute of Standards and Technology**
 - (1) USD 68 200 000 for 2005;
 - (2) USD 75 000 000 for 2006;
 - (3) USD 80 000 000 for 2007;
 - (4) USD 84 000 000 for 2008.
- (e) **Environmental Protection Agency**
 - (1) USD 5 500 000 for regnskabsåret 2005;
 - (2) USD 6 050 000 for regnskabsåret 2006;
 - (3) USD 6 413 000 for regnskabsåret 2007;
 - (4) USD 6 800 000 for regnskabsåret 2008.

5.3 Siden midten af 1980'erne har Japan iværksat forskellige flerårige programmer (5-10 årsprogrammer) inden for nanovidenskab og nanoteknologier. I 2003 nåede budgettet for F&U-programmet for nanoteknologier og materialer op på 900 mio. USD, men der er også mange nanoteknologirelaterede elementer i programmerne om biovidenskab, miljø og informationsområdet. Dermed nåede det samlede budget for nanosektoren op på næsten 1,5 mia. USD i 2003, og det steg med ca. 20 % for 2004. Den private sektor i Japan er også godt repræsenteret med f.eks. de to store *trading-houses* Mitsui & Co og Mitsubishi Corporation. De større japanske virksomheder som f.eks. NEC, Hitachi, Fujitsu, NTT, Toshiba, Sony, Sumitomo Electric og Fuji Xerox har investeret kraftigt i nanoteknologi.

5.3.1 Kina har i sin aktuelle femårsplan for 2001-2005 afsat ca. 300 mio. USD til nanoteknologi. Ifølge de kinesiske ministerium for videnskab og teknologi er ca. 50 universiteter, 20 institutter og 100 andre virksomheder aktive på dette område. For at sikre en god markedsføring af nanoteknologierne er der mellem Beijing og Shanghai oprettet et teknisk center og en platform for nanotek-industrien. Desuden har den kinesiske regering afsat 33 mio. USD til oprettelsen af et nationalt forskningscenter for nanovidenskab og nanoteknologi for bedre at kunne koordinere videnskab og forskning i denne sektor.

5.3.2 I 2002 oprettede det kinesiske videnskabsakademi (CAS) nanoteknologicentret Casnec (the CAS Nanotechnology Engineering Centre) med et samlet budget på 6 mio. USD. Centret skal tjene som platform for en accelereret kommercialisering af nanovidenskab og nanoteknologi. I Hong Kong er de to vigtigste kilder til finansiering af nanoteknologi the Grant Research Council og the Innovation and Technology Fund, som i perioden 1998-2002 gav et samlet tilskud på 20,6 mio. USD. For perioden 2003-2004 har Hong Kong University of Science and Technology og Hong Kong Polytechnic University støttet deres egne nanoteknologicentre med næsten 9 mio. USD.

5.3.3 I Australien har det australske forskningsråd (Australia Research Council — ARC) på fem år fordoblet sin finansielle støtte til konkurrencedygtige projekter, og det har planer om at oprette 8 ekspertisecentre spredt ud over landet. De skal forske nærmere i *Quantum Computer Technology*, *Quantum Atom Optics*, fotovoltaik, fotonik og avancerede optiske systemer.

5.3.4 I New Zealand koordinerer MacDiarmid Institute for Advanced Materials and Nanotechnology landets avancerede forskning og uddannelse i materialevidenskab og nanoteknologi i et tæt samarbejde med universiteter og forskellige partnere, heriblandt Industry Research Ltd (IRL) og the Institute of Geological and Nuclear Sciences (IGNS).

5.3.5 MacDiarmid Institute koncentrerer sin indsats på følgende områder: nanotekniske materialer, optoelektronik⁽²⁵⁾, superledere, nanorør af kulstof, lette materialer og komplekse flydende stoffer, sensor- og billedsystemer samt nye materialer for oplagring af energi.

6. Generelle bemærkninger

6.1 Den stærke vækst i nanoteknologier på verdensplan, i Amerika, Asien og Oceanien, er et bevis på, at det er på høje tid, at Europa gør en systematisk og samordnet indsats for at sikre en fælles EU- og national finansiering af grundforskning og anvendt forskning samt af en hurtigere udmøntning i nye produkter, processer og tjenester.

6.2 En fælles strategi på europæisk plan bør bygges op om følgende:

- en styrkelse af de fælles bestræbelser inden for FTU, demonstration og videnskabelig og teknologisk uddannelse som led i etableringen af det europæiske område for innovation og forskning,
- en styrkelse af samspillet mellem erhvervslivet og den akademiske verden (forskning, uddannelse og avanceret oplæring),
- en hurtigere udvikling af industrielle og flersektorielle anvendelsesformål og af de økonomiske, sociale, juridiske, regulerende, skattemæssige og finansielle rammer, inden for hvilke initiativer fra nye virksomheder og innovative erhvervsprofiler skal indgå,
- beskyttelse af etiske, miljø-, sundheds- og sikkerhedsmæssige interesser igennem hele de videnskabelige anvendelsesformåls livscyklus; fremme af forholdet til civilsamfundet og regulering af spørgsmål vedrørende metrologi og teknisk standardisering,
- styrket europæisk koordinering af politikker, tiltag, strukturer og netværker, så de formår at fastholde og forbedre de nuværende konkurrenceniveauer inden for videnskabelig, teknologisk og anvendelsesrelateret udvikling,
- øjeblikkelig inddragelse af de nye medlemsstater i undersøgelser og gennemførelse af nanovidenskab gennem målrettede foranstaltninger og ved brug af finansielle bevillinger fra EFRU og ESF⁽²⁶⁾ og fælles programmer, som forvaltes sammen med eksisterende ansete EU-forskningscentre⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Optoelektronik: teknik, der forener optik og elektronik. Forsker i apparater, som konverterer elektriske signaler til optiske signaler og omvendt (CD-læsere, lasersystemer osv.).

⁽²⁶⁾ EFRU, Den Europæiske Regionaludviklingsfond: en af strukturfondene, som under prioritet IV (lokale udviklingssystemer) kan bruges til at finansiere forskningsanlæg og -udstyr.

ESF, Den Europæiske Socialfond: en anden strukturfond, som under prioritet III (menneskelige ressourcer) kan bruges til at finansiere uddannelse af forskere og information for iværksættere.

⁽²⁷⁾ CD Rom og nylige publikationer fra Generaldirektoratet for forskning giver en bred oversigt over europæiske forskningscentre og deres specialer. For nærmere oplysninger se: <http://cordis.lu/nanotechnology>

6.3 Etablering af en høj kritisk masse med stor merværdi skal føre til etablering og udvikling af en fælles strategi. Fremstillings- og servicevirksomheder, især mindre virksomheder, bør kunne udnytte resultaterne af denne strategi i deres innovative og konkurrencebaserede udvikling og bør samtidig kunne yde deres bidrag ved at stimulere transeuropæiske ekspertise-netværker sammen med universiteter, offentlige og private forskningscentre og finansorganer.

6.4 Udviklingen af denne strategi bør være solidt forankret i samfundet. Det betyder, at strategien skal være velunderbygget af det store bidrag, som den kan yde, ikke blot til den europæiske videnbaserede økonomis konkurrenceevne, men også og især til sundhed, miljø og sikkerhed samt livskvaliteten for Europas borgere. Det betyder også, at det er nødvendigt at indvirke på nanoteknologiernes efterspørgselsside (fra borgere, virksomheder og organisationer), fordi det især er denne efterspørgsel, som kræver konkrete reaktioner.

6.5 Samfundet som helhed bør mobiliseres takket være en proces til udvikling af nanoteknologier, som skal være gennemsigtig og sikker lige fra grundforskningen til resultatudmøntningen og til demonstration og udvikling i form af innovative markedsprodukter og serviceydelser. Dette forudsætter tillige aftaler, som er klare og let forståelige for samtlige borgere med en påvisning af, at hele nanoteknologiernes livscyklus, herunder også bortskaffelse, er underkastet kontrol og genstand for løbende risikoevaluering.

6.6 Der bør etableres et positivt forhold mellem videnskab og samfund i denne sektor, så det undgås, at der opstår skranker for eller en stagnering i den nanoteknologiske udvikling, således som tilfældet var ved væksten i andre nylige teknologier.

6.7 Etablering af europæiske anlæg og af nye flerfaglige videnskabelige og akademiske profiler er også væsentligt. Også her er det nødvendigt at opnå fuld tillid fra skatteborgere og politiske beslutningstagere, som må være bevidste om den nanoteknologiske revolutions positive potentiale.

6.8 Nanoteknologiernes udvikling er derfor ikke blot en større intellektuel og videnskabelig udfordring, men også og især en udfordring for samfundet som helhed. Fænomener, hvis

videnskabelige principper er velkendte på makroplanet, ændres, øges, reduceres eller fjernes på nanoplanet med følger, som undertiden kan få radikale konsekvenser for anvendelsesformålene, med udvikling af nye fremstillingsmetoder, nye tilgange, forskellige typer serviceydelser og nye erhverv til at styre dem.

6.8.1 Denne hastige omdannelsesproces nødvendiggør en strategi for etablering og/eller omskoling af ledere, som må sættes i stand til at forvalte overgangen, at lede styringen af denne proces i de rette baner, at stimulere til nye fag og at tiltrække de bedste hjerner på verdensplan.

6.9 Fællesskabets finansielle overslag for 2007-2013, som Kommissionen offentliggjorde for nylig, bør vurderes og omstøbes i lyset af de udfordringer, som denne nye teknologiske revolution indebærer. Det kan nævnes, at den amerikanske kongres har vedtaget et nanoteknologibudget på over 700 mio. EUR alene for finansåret 2004. Ifølge skøn fra US National Science Foundation (NSF) i 2003 vil forskellige statslige organisationers investeringer i denne sektor på verdensplan overstige 2,3 mia. EUR, som fordeler sig således:

- ca. 700 mio. EUR i USA (plus yderligere 250 mio. EUR, som forvaltes af forsvarsministeriet),
- 720 mio. EUR i Japan,
- under 600 mio. EUR i Europa, Schweiz medregnet,
- ca. 720 mio. EUR i resten af verden.

6.10 Hvad fremtiden angår, er væksten i industriens produktion på verdensplan i denne sektor anslået til omkring 1 000 mia. EUR over 10-15 år, hvilket kræver en yderligere kvalificeret arbejdskraft i sektoren på over 2 mio. mennesker.

6.10.1 Dette bekræfter princippet »nanoteknologi = fremskridt for beskæftigelsesstrategien«⁽²⁸⁾. Videnssamfundets udvikling skal nemlig især vurderes ud fra dets evne til fornuftigt og følsomt at indpasse sig i nye kilder til beskæftigelse og fremgang.

6.11 Hvis EU-strategien på dette felt skal krones med held, er det derfor vigtigt at øge de finansielle og menneskelige ressourcer såvel som koordineringen på EU-plan.

⁽²⁸⁾ Jf. Luxembourg- (1997), Cardiff- (1998); Köln- (1999) og Lissabon- (2000) strategierne om at satse på udvikling for at øge og forbedre beskæftigelsen.

6.12 I både Asien og USA har en integreret tilgang til de forskellige politikker, som direkte eller indirekte har betydning for sektorens udvikling, vist sig at være nødvendig for at kunne indvirke proaktivt på behovet for en ny iværksætterkultur, ny uddannelse og en ny regulerende og teknisk og juridisk ramme.

6.13 Som det fremgår af de mange allerede foretagne undersøgelser ⁽²⁹⁾, muliggør nanoteknologi produktion, manipulering og positionering af genstande og sikrer samtidig en proaktiv teknologisk tilgang i stor målestok og til konkurrence-dygtige forvaltnings- og produktionsomkostninger.

6.14 På langt sigt bør videnskaben formå at levere instrumenter til at samle nanogenstande, så disse kan udgøre komplekse systemer, der er i stand til at varetage funktioner, som enkeltdele ikke kan klare alene. Dette må være det endelige mål, selv om det er vanskeligt at vurdere, hvor lang tid det vil tage, før man er klar til markedsføring, men målet bør søges nået ved hjælp af passende støtteinstrumenter.

6.15 Der er allerede skabt flere »intelligente« ⁽³⁰⁾ materialer, som står til rådighed for forbrugerne:

- materialer med lang levetid til bilindustrien samt luft- og rumfarten,
- meget virkningsfulde smøremidler,
- nanopartikler til mindskelse af friktion,
- overfladebehandling af mekaniske dele,
- uendeligt små »intelligent sticks« med en hukommelse på op til 1 000 MB ⁽³¹⁾,
- fleksible CD'er, som kan indeholde over 20 timers musik,
- selvrensende overflader af tekstil, keramik eller glas ⁽³²⁾,
- ruder med elektronisk regulerbar gennemsigtighed,
- varmebestandige ruder, også ved meget høje temperaturer,
- nanostrukturerede metalplader, som er modstandsdygtige over for ridser og rust,
- diagnosesystemer,

⁽²⁹⁾ Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for forskning.

⁽³⁰⁾ Der er tale om nanostrukturerede overflader, som har andre karakteristika end de traditionelle.

⁽³¹⁾ Det drejer sig om overordentligt nyttige instrumenter, som kan oplagre utallige data, fotografier og musik.

⁽³²⁾ Særligt strukturerede overflader, som er beriget med bestemte atomtyper, forhindrer smuds og støv i at komme i direkte kontakt med tekstilet, keramikken eller glasset.

— særlige former for beskyttelseslak til vægge og bygninger,

— beskyttelseslak, som gør det umuligt at bemale mure, jernbanevogne og andre objekter med graffiti.

6.15.1 Ud over de her nævnte er der mange nye anvendelsesmuligheder, som allerede er i brug eller ved at blive perfektioneret og som meget snart vil indgå i dagligdagen. De er udtryk for en evolution og/eller revolution inden for »domotik« ⁽³³⁾ og bidrager dermed til at forbedre borgernes livskvalitet.

6.16 Takket være biomimetikken, som undersøger muligheden for at tilslutte elektroniske kredsløb til biologisk væv, vil det i fremtiden være muligt at genskabe hørelsen i høreskadede organismer eller synet i organismer, som har mistet synsevnen.

6.16.1 I laboratorieforsøg er det allerede lykkedes af bygge forskellige former for mikromotorer ⁽³⁴⁾, som kan nå et forud fastsat mål, f.eks. en inficeret celle, der udslettes, så den ikke smitter andre celler. I dag rammer indgrebene mod de syge celler imidlertid også de sunde og forårsager ofte store skader på organerne.

6.16.2 Den teknik, der anvendes i forskningen, kan allerede i dag give talrige konkrete resultater, som uden videre kan udnyttes i dagliglivet, skønt omkostningerne endnu er høje. For at omkostningerne ikke skal blive for store er det nødvendigt, at kendskabet til de nye muligheder bliver et kulturelt fællesgode og giver mulighed for at ændre indgroede metoder og vaner, som ofte forhindrer og bremser forandringer.

6.17 Tekstil-, beklædnings- og skobranschen er i sin traditionelle produktionsform i hele EU i krise, blandt andet fordi den presses i konkurrencen fra andre lande, hvor de grundlæggende arbejdsretlige normer ikke bliver overholdt og hvor der ikke tages højde for omkostningerne til miljøbeskyttelse og til sikring af hygiejne og sikkerhed på arbejdspladsen.

6.17.1 Intelligente og/eller tekniske fibre, som fremstilles ved hjælp af nanoteknologiske pulvres, finder udbredelse i mange europæiske lande med en stigning på omkring 30 % årligt. En særlig rolle spiller de fibre, der er udviklet med henblik på sikkerhedsaspekter i forbindelse med trafik, forurening, kemikalier, allergifremkaldende stoffer, stoffer der påvirker atmosfæren osv. ⁽³⁵⁾

⁽³³⁾ Afledt fra latin *domus*, dvs. den videnskab, som undersøger husets udvikling i alle dets aspekter.

⁽³⁴⁾ På universitetet i Grenoble har man allerede eksperimenteret med en lang række mikromotorer baseret på kinesin.

⁽³⁵⁾ Jf. EØSU's udtalelse CESE 967/2004 (EUT C 302 af 7.12.2004) og undersøgelser foretaget af universiteterne i Gent og Bergamo (tekstilindustrien).

6.18 Nanoteknologierne er også ved at revolutionere lægevidenskaben, især hvad angår diagnose og kurering på et tidligt stadie af alvorlige svulstsygdomme eller aldersbetingede neurologiske sygdomme. Rigtigt anvendt kan nanopartikler fungere som overordentligt effektive markører til påvisning af infektioner eller specielle stofskiftestoffer eller som transportører af medicin, der skal udløses i bestemte dele af organismen eller i organer med præcist lokaliserede sygdomme. Systemer af denne art anvendes allerede i forskellige forsøg.

7. Særlige bemærkninger

7.1 Den nanoteknologiske tilgang til nye materialer går ud på at skabe nye funktioner gennem anvendelse af komponenter på atom- og molekylniveau. Et godt eksempel er fremgangsmåden for produktion og bearbejdning af meget holdbare og effektive materialer til bil- og flyindustrien, hvor Europa er godt placeret i forhold til sine vigtigste konkurrenter. Det er til fulde påvist, at nanostrukturerede systemer kan reducere friktionen mellem to kontaktoverflader betydeligt — og dermed nedslidningen af dem.

7.1.1 For blot at pege på ét af de mange eksempler på produktområder, hvor nanoteknologien kan anvendes, kan nævnes udviklingen af nanostrukturerede overflader og materialer for at reducere friktion og slitage. Disse systemer spiller en afgørende rolle i udviklingen af nye højeffektive industriprocesser med lav miljøpåvirkning. Omkring 25 % af den energi, der forbruges verden over, går tabt på grund af friktion⁽³⁶⁾ og de tab, der kan henføres til nedslidningen af mekaniske dele, anslås at ligge på mellem 1,3 % og 1,6 % af et industrilands BNP. De omkostninger, der er forbundet med friktion, slitage og smøring skønnes at udgøre omkring 350 mia. EUR om året. De fordeler sig på følgende sektorer: Landtransport (46,6 %), industrielle produktionsprocesser (33 %), energiforsyning (6,8 %), luftfart (2,8 %), husholdninger (0,5 %) og andre (10,3 %)⁽³⁷⁾.

7.1.2 Nye teknologifora bør derfor skabes på grundlag af tilgange, som tager hensyn til nanoteknologiernes særtræk og især det faktum, at funktioner og dimensioner er sammenfaldende, dvs. at kontrol af dimensioner er ensbetydende med kontrol af funktioner. **Eksemplet med smøremidler er meget illustrerende: når der i en overflade indføres nanometriske partikler af passende dimensioner, er der ikke længere brug for smøremidler, eftersom denne funktion i kraft af de nye dimensioner udfyldes af nanopartiklerne.**

⁽³⁶⁾ Kilde: Oakridge National Laboratory, USA.

⁽³⁷⁾ Idem.

7.1.3 Nanostrukturerede materialer og indkapslinger, dvs. dele med nanometriske dimensioner, kan nedbringe ovennævnte procentsatser betydeligt. For eksempel kan en mindskelse af friktionsfaktoren på 20 % i gearkassen på en personbil nedbringe energitabet med mellem 0,64 % og 0,80 % svarende til en besparelse på 26 mia. EUR om året i transportsektoren.

7.1.4 Kontrol og bearbejdning af overflader er en nøgleteknologi i skabelsen af bæredygtig udvikling. En rapport fra det britiske handels- og industriministerium gør status over fremskridtene i den industrielle anvendelse af overfladeteknologien i perioden 1995-2005 og i 2010⁽³⁸⁾. Af rapporten fremgår det, at det britiske marked for bearbejdning af overflader i 1995 havde en omsætning på omkring 15 mia. EUR og omfattede produktion af varer til en værdi af omkring 150 mia. EUR, hvoraf 7 mia. var knyttet til udviklingen af teknologier til beskyttelse af overflader mod slitage. Det ventes, at denne sektor i 2005 i Storbritannien vil have en omsætning på omkring 32 mia. EUR og dens indvirkning på industriprocesser anslås til 215 mia. EUR.

7.1.5 På det europæiske marked ville overfladebearbejdning ved en fremskrivning af disse tal tegne sig for 240 mia. EUR, og indvirkningen på andre produktionssektorer ville være omkring 1 600 mia. EUR.

7.2 Den industrielle udvikling må for at få gavn af nanoteknologierne⁽³⁹⁾ baseres på evnen til at sikre, at traditionelle fremstillingsprocesser og teknologier (top-down) går hånd i hånd med innovative processer, som kan skabe, manipulere og integrere nye nanometriske gennem anvendelse af allerede eksisterende eller nye fora.

7.2.1 En tilgang baseret på god forvaltning er af afgørende betydning. Ud over de generelle initiativer rettet mod forbrugere bør der udvikles specifikke initiativer rettet mod branchesammenslutninger, lokale myndigheder og non-profit organisationer for at inddrage hele det økonomiske, politiske og sociale netværk. Kompetencecentre kan her spille en vigtig rolle⁽⁴⁰⁾ ved at skabe forudsætninger for en bedre koordinering mellem initiativerne på henholdsvis lokalt og europæisk plan og ved at opbygge et gunstigt klima for innovation på nanoteknologiområdet. Initiativerne til evaluering af nanoteknologiernes indvirkning på sundhed og miljø bør også indpasses i disse rammer, således at EU-foranstaltninger (top-down) sammenkædes med lokale initiativer (bottom-up).

⁽³⁸⁾ A. Matthews, R. Artley og P. Holiday, 2005 Revisited: The UK Surface Engineering Industry to 2010, NASURF, Dera, 1998.

⁽³⁹⁾ NB.: Der er ikke tale om en industriel udvikling af nanoteknologierne, men om en udvikling, som nyder godt af nanoteknologierne.

⁽⁴⁰⁾ F.eks. erfaringen fra det teknologiske innovationscenter i Dalmine (Bergamo).

7.3 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg er i høj grad klar over nanovidenskabens og nanoteknologiens store udviklingspotentiale med henblik på gennemførelsen af Lissabon-strategien. En sammenfatning af videnskaben ud fra naturens stofflige enhed på nanoplan giver et nyt grundlag for integration af viden, innovation, teknologi og udvikling.

7.4 Koordineringsbestræbelserne på europæisk plan har været ret spredte trods indsatsen under det sjette rammeprogram. Man har tilsyneladende koncentreret sig om rationaliseringen af ressourceindsatsen. Nok støttes grundforskningen og udviklingen af nye industriprocesser kraftigt, men der gøres ikke nok for at fremme og støtte initiativer, som sigter mod udvikling af teknologier, der er egnede til masseproduktion. Endnu mere beskeden er den støtte, der ydes til udvikling på europæisk plan af *god forvaltning* på dette område.

7.5 En effektiv koordinering på medlemsstatsplan er af grundlæggende betydning, især når det gælder anvendelse af forskningen, men en sådan har endnu ikke set dagens lys. I mange europæiske lande har virksomhederne, især SMV, følgende vanskeligheder:

- manglende grundkendskab til nanovidenskabens og nanoteknologien;
- mangel på fagprofiler, der modsvarer virksomhedernes behov;
- manglende evne til at vurdere de nye teknologiers indvirkning på teknologiske processer og markedet;
- vanskeligheder med at fremskaffe og vurdere nanostrukturede råstoffer;
- manglende evne til at indarbejde nanoteknologiske processer i de traditionelle produktionsprocesser;
- vanskeligheder ved at evaluere markedsudviklingen for nanoprodukter;
- utilstrækkelig kontakt med universiteter og innovationscentre.

7.6 EØSU anser det for meget vigtigt via forskningen at skabe nyttige systemer til brug i sundhedssektoren og borgernes hverdag efter imitations-princippet, dvs. efterligning af naturen.

7.7 EØSU glæder sig over etableringen af det tematiske net »Nanoforum«⁽⁴¹⁾ og håber, at nettets publikationer bliver og udgivet i alle medlemsstater. De bør formuleres så enkelt som muligt og være tilgængelige for et bredt publikum. Universiteter og forskningscentre skal have mulighed for at udnytte det tematiske nets resultater.

7.7.1 EØSU er endvidere overbevist om, at i jo højere grad det europæiske teknologiforum for nanoteknologi, som gruppen på højt niveau⁽⁴²⁾ har foreslået, i tæt samarbejde med Kommissionen kan undgå unyttigt og dyrt dobbeltarbejde, desto større succes vil det få.

7.8 EØSU mener endvidere, at investeringerne i disse sektorer i EU bør forhøjes fra de nuværende tre milliarder EUR til otte milliarder i 2008, og Kommissionen bør regelmæssigt kontrollere følgende aspekter:

- væksten i markedsandele,
- offentlige og private investeringer i forskning,
- udviklingen i antallet af studerende inden for nanoteknologi.

8. Konklusion

8.1 EØSU er ganske enig i konklusionerne fra rådsmødet (konkurrenceevne) den 24. september 2004 om nanovidenskabens og nanoteknologiernes vigtige rolle og potentiale. De hidtil opnåede resultater viser, at det er vigtigt at indvinde større viden og skabe instrumenter, som gør det muligt at manipulere atomer, så man kan danne nye strukturer og ændre eksisterende.

8.2 EØSU anbefaler i denne forbindelse, at der **omgående på EU-plan iværksættes en fælles integreret og ansvarlig strategi** især med henblik på følgende: en fælles indsats på områderne FTU, demonstration og uddannelse inden for viden og teknologi; interaktion mellem erhvervslivet og akademiske kredse; hurtigere udvikling af industrielle og multisektorielle applikationer; større åben koordinering på europæisk plan af politikker, foranstaltninger, strukturer samt netværk mellem aktører. I forbindelse med denne strategi bør det lige fra starten og i hele livscyklussen — også på internationalt plan — sikres, at der tages hensyn til de etiske og miljø-, sundheds- og sikkerhedsmæssige aspekter af de videnskabelige applikationer, og at der sker en passende teknisk harmonisering.

⁽⁴¹⁾ Nettet »Nanoforum« består af: Institute of Nanotechnology (UK), der fungerer som koordinator; UDI Technologiezentrum (DE); CEA-LETI (FR); CMP Cientifica (ES); Nordic Nanotech (DK); Malsch Technovaluation (NL).
<http://www.euronanoforum2003.org>

⁽⁴²⁾ Jf. ovenstående fodnote: Rapporten »Vision 2020«, som blev offentliggjort den 29. juni 2004.

8.3 EØSU understreger kraftigt nødvendigheden af, at en sådan **strategi er solidt forankret i samfundsudviklingen** og bidrager positivt ikke alene til den europæiske økonomis konkurrenceevne, men også og frem for alt til menneskets sundhed, miljøet og sikkerheden samt borgernes livskvalitet.

8.3.1 EØSU understreger i den forbindelse, hvor vigtigt det er at **sikre en ansvarlig og bæredygtig udvikling** af nanoteknologierne **lige fra det indledende stadium** for at imødekomme civilsamfundets berettigede forventninger i henseende til miljø, sundhed, etik, industri og økonomi.

8.3.2 EØSU anbefaler at afsætte væsentligt **flere ressourcer til grundforskning**, da den teknologiske og industrielle ekspertise altid bygger på et højt videnskabeligt stade.

8.3.3 Målsætningen om 3 %⁽⁴³⁾, der blev vedtaget i Barcelona, bør realiseres ved at anvende en passende del af disse ressourcer til nanovidenskaberne, udvikling af deres anvendelsesmuligheder og konvergens mellem nano-, bio-, info- og videnteknologierne.

8.3.4 Den andel af EU's budget, som Kommissionen nyligt har foreslået i de **finansielle overslag for perioden 2007-2013**, bør tages op til vurdering og tilpasses de udfordringer, der følger med denne nye nanoteknologiske revolution.

8.3.5 Den ønskværdige forhøjelse af midlerne bør afspejle sig i en passende bevilling i det kommende syvende rammeprogram. Tallet bør under alle omstændigheder stå mål med, hvad der afsættes i andre lande, som f.eks. USA.

8.4 EØSU mener, at Europa bør iværksætte **en ambitiøs handlingsplan med en konkret køreplan og en integreret tilgang** med den nødvendige opbakning om en **fælles vision** fra alle aktører i civilsamfundet. Den må baseres på klare og gennemsigtige mål og på kort, mellemlang og lang sigt imødekomme behovene for økonomiske og sociale fremskridt, forbedring af livskvaliteten samt sikkerhed og sundhed for alle.

8.5 Der bør efter EØSU's mening skabes **teknologifora med en stor kritisk masse og europæisk merværdi**, som kan samle de offentlige og private aktører — inden for videnskab, industri, finans og administration — der applikerer forskningsresultaterne i de forskellige sektorer.

8.6 Efter EØSU's mening haster det med at få **skabt europæiske infrastrukturer på højt plan og styrket kompetencecentre**. Deres placering og speciale bør fastlægges i tæt samarbejde med europæiske organer og lokale aktører, så der kan dannes homogene industriområder med lokale produkti-

onsspecialer, som eventuelt kan trække på allerede eksisterende F&U-centre med en vis kritisk masse.

8.6.1 **Kompetencecentre** skal sikre, at **forskningskapaciteten og overførslen heraf** er af høj kvalitet og rettet mod anvendelse og innovation i nanoteknologisektoren, især på områderne **nanoelektronik, nanobioteknologi og nanomedicin**.

8.7 På et så ømtåleligt område er det frem for alt nødvendigt at give forskerne sikkerhed og beskytte deres intellektuelle ejendomsret. EØSU er overbevist om, at der må findes en klar og tilfredsstillende løsning på patentproblemet for at sikre, at den anvendte nanoteknologiforskning kan blive en succes. Det anser det dog for nødvendigt i nærmeste fremtid at overveje **oprettelse** på europæisk plan af **en »nano-ipr-helpdesk«** for at imødekomme forskeres, virksomheders og forskningscentres krav.

8.8 Kommissionen bør i samråd med medlemsstaterne intensivere bestræbelserne på — ikke mindst i en så innovativ sektor — at gøre patentering overkommelig gennem enkle og billige procedurer og tilskynde universiteter og forskningscentre til grundigt at undersøge mulighederne på dette område.

8.8.1 På internationalt plan bør arbejdet med sikkerheden og standardiseringen af foranstaltninger og processer styrkes i samarbejde med EU-landene. Især bør man være opmærksom på Kina, som investerer betragteligt i nanoteknologierne. I øvrigt fører USA og Japan også en meget aggressiv politik på dette område (her kan nævnes aftalen mellem Kina og Californien om udvikling af kompetencecentre for nanoteknologi på det biomedicinske område).

8.8.2 EØSU mener, at der også bør gøres mere for at **fremme oprettelsen af nanoteknologivirksomheder** i EU blandt andet gennem udnyttelse af **Vækstinitiativet** fra december 2003. I dette øjemed bør der konstant arbejdes på at fremme og forbedre kontakten mellem universiteter, **nanoteknologiske innovationscentre** og virksomheder.

8.8.3 Der er brug for foranstaltninger til udvikling af industriprocesser baseret på nanoteknologi (fra nanoteknologi til nanoproduktion) for såvel store som små virksomheder: Europa bør følge det amerikanske eksempel med udarbejdelse af en plan for anvendelse af føderale programmer, f.eks. »Small Business Innovation Research Program« og »Small Business Technology Transfer Research Program«, for at fremme udbredelsen af nanoteknologien i hele erhvervsstrukturen, også i mindre virksomheder.

⁽⁴³⁾ 3 % af det europæiske bruttonationalprodukt skal fra det offentlige side (medlemsstaterne og fællesskabet) og fra erhvervslivets side anvendes til forskning og udvikling.

8.8.4 Erhvervsorganisationer kan her spille en vigtig rolle på nationalt og lokalt plan. GD for Forskning og GD for Erhvervs- og Industripolitik kunne også i fællesskab iværksætte **intensive oplysningskampagner under inddragelse af alle økonomiske og sociale aktører** i lyset af de positive erfaringer fra Trieste ⁽⁴⁴⁾.

8.8.5 Efter EØSU's mening kunne en virkningsfuld mekanisme på europæisk plan være oprettelsen af en informationscentral ⁽⁴⁵⁾ (Clearing House) for at fremme følgende:

- markedsføring af nanoteknologier og overførsel af teknologierne og de nye koncepter til kommercielle og militære produkter,
- udbredelse af bedste praksis på universiteter og laboratorier, såvel statslige som private, med henblik på kommerciel anvendelse heraf.

8.9 Ved siden af det europæiske forum og i tilknytning hertil bør der oprettes en række **verdensomspændende fora**, som er åbne over for FN-landene, og som kan tage **problemerne på følgende områder** op:

- patenter,
- etiske regler,
- folkelig opbakning,
- miljøaspekter
- bæredygtig udvikling,
- forbrugerbeskyttelse.

8.10 **Den Europæiske Investeringsbank (EIB)** burde blandt andet med praktisk støtte fra Den Europæiske Investeringsfond (EIF) etablere kreditfaciliteter, som forvaltes sammen med kreditinstitutioner, regionale finansieringsselskaber med erhvervslån som speciale, risikokapitalselskaber og garanti-fonde, for at fremme oprettelsen og udviklingen af virksomheder, der satser på fremstilling af nanoteknologi-produkter.

8.10.1 De positive erfaringer med Vækst- og Miljøprogrammet, som har givet fremragende resultater, om end hovedsageligt på miljøområdet, kunne danne forbillede for andre

tiltag til fremme af væksten i nye former for nanoteknologi-produktioner ⁽⁴⁶⁾.

8.11 Forskningen og applikationen af forskningsresultater på produkter bør afstemmes efter forbrugernes krav og behovet for en bæredygtig udvikling. Initiativerne til **evaluering af nanoteknologiernes indvirkning på sundhed og miljø** bør også indpasses i disse rammer, således at EU-foranstaltninger (top-down) sammenkædes med lokale initiativer (bottom-up).

8.12 Der skal føres en løbende og videnskabeligt velfunderet **dialog med offentligheden**. De nye teknologier, som udvikles gennem anvendelse og manipulering af atomer, skal være gennemskuelige og give borgerne sikkerhed for, at de ikke er forbundet med sundheds- eller miljørisici. Historien har lært os, at frygt og bekymring over for nye produkter snarere bunder i uvidenhed end i fakta.

8.12.1 Også af denne grund ønsker EØSU en løbende og tæt sammenkædning mellem forskningsresultater og universelt anerkendte **etiske principper**, og her vil der være brug for en **international dialog**.

8.13 På dette tidlige stadium i oprettelsen og udviklingen af teknologiforummet ⁽⁴⁷⁾ bør man være særlig **opmærksom på de nye EU-lande**, så de sikres en massiv repræsentation og tæt kontakt til de europæiske ekspertise-poler.

8.14 EØSU mener, at **koordineringen** af forskningen på nanovidenskabens brede område (hvor grundforskningen under alle omstændigheder bør være en opgave for det kommende »European Research Council«, ESR) fortsat bør **varetages af Kommissionen**, som sammen med Parlamentet og Rådet kan sikre de europæiske borgere størst mulig merværdi, herunder en bredere, mere vidtspændende og objektiv udnyttelse af forskningsresultaterne.

8.15 EØSU opfordrer Kommissionen til hvert andet år at fremlægge en rapport om nanoteknologiernes udvikling for at følge fremskridtene i den vedtagne handlingsplan og foreslå eventuelle ændringer og ajourføringer.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁴⁴⁾ Nanoforummet i Trieste i 2003 med over 1 000 deltagere.

⁽⁴⁵⁾ Jf. den amerikanske lov om nanoteknologi fra december 2003.

⁽⁴⁶⁾ Vækst- og Miljøprogrammet, som blev forvaltet af EIF i samarbejde med forskellige europæiske finansieringsinstitutioner, har via medfinansiering og kreditfaciliteter bidraget til at forbedre mikro-, små og mellemstore virksomheders miljøperformance.

⁽⁴⁷⁾ Jf. punkt 6.3.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europæisk færdselslov og bilregistrering«

(2005/C 157/04)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om »Europæisk færdselslov og bilregistrering«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede Jorge Pegado Liz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. oktober 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004 (mødet den 15. december) med 147 stemmer for, 1 stemme imod og 3 hverken for eller imod følgende udtalelse:

1. Indledning: Formålet med udtalelsen og begrundelse

1.1 På mødet den 29. januar 2004 imødekom EØSU TEN-sektionens anmodning om at udarbejde en initiativudtalelse om en europæisk færdselslov.

1.2 Eftersom fri bevægelighed for personer⁽¹⁾ er en af de traktatfæstede friheder og et af EU's mål, er afskaffelsen af grænserne mellem medlemsstaterne⁽²⁾, som konsolideret ved Schengen-regelværket⁽³⁾, og i og med at transport et område, hvor EU har en fælles politik⁽⁴⁾, forekommer harmonisering af færdselslovgivningen at være et overmåde vigtigt anliggende, navnlig med henblik på realiseringen af det indre marked⁽⁵⁾.

1.3 Det er ikke overflødigt at minde om omfanget af personbefordring og vejgodstransport i EU-15, som er steget eksponentielt de seneste år.

De seneste foreliggende statistiske data viser navnlig, at:

- vejtransportsektoren beskæftiger 3,9 mio. personer (referenceår 2001)
- vejgodstransport repræsenterer 45 % af den samlede transport og er steget 120 % siden 1970
- personbefordring ad landevejen repræsenterer 86,8 % af den samlede personbefordring og er steget 128 % siden 1970
- omsætningen (data for 2000) inden for passagerbefordring ad landevejen (55,455 mia. EUR) og godstransport (220,787 mia. EUR) andrager ca. 49 % af den samlede omsætning i transportsektoren (566,193 mia. EUR) (der foreligger ingen tal for Grækenland)⁽⁶⁾.

1.4 Imidlertid er vejgodstransport og passagerbefordring reguleret af en lang række forskelligartede nationale bestem-

melser, selv vedrørende grundlæggende principper og -regler for bilkørsel.

1.4.1 Desuden gælder der en række internationale konventioner med forskellige anvendelsesområder og i visse tilfælde med indbyrdes modstridende bestemmelser.

1.4.2 Dette indebærer, at føreren under en enkel rejse gennem Europa i bil underlægges forskellige juridiske regelsæt med forskellige og undertiden modstridende bestemmelser.

1.4.3 Denne situation er blevet endnu mere tilspidset efter den nylige EU-udvidelse, idet de nye medlemsstater også har deres egne færdselsregler.

1.5 Formålet med denne initiativudtalelse er at få Kommissionen til at overveje, om det er nødvendigt og nyttigt med et lovgivningsinitiativ med henblik på at harmonisere færdselsreglerne i EU, om end med visse undtagelser, og gennemføre en analyse af den komparative ret med henblik på at belyse forskellene i regler og bestemmelser i de forskellige medlemsstaters færdselslove samt foreslå løsningsmuligheder, således at de kan harmoniseres på europæisk plan.

1.6 I forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen blev det anset for nødvendigt at høre de vigtigste berørte (repræsentanterne for vejbrugere, bilproducenterne og de regulerende instanser), og derfor blev der samtidig med det andet studiegruppemøde den 17. maj 2004 afholdt en offentlig høring, hvori personer med tilknytning til sektoren deltog.

1.6.1 For at lette drøftelserne og samtidig indsamle oplysninger blev der udarbejdet et spørgeskema, som blev forelagt gruppe-medlemmerne til behandling.

⁽¹⁾ Artikel 39 ff. i EF-traktaten.

⁽²⁾ Artikel 2, 4. led, i EU-traktaten og artikel 61 ff. i EF-traktaten.

⁽³⁾ Protokol nr. 2 til EU-traktaten.

⁽⁴⁾ Artikel 70 ff. i EF-traktaten.

⁽⁵⁾ Artikel 95 ff. i EF-traktaten.

⁽⁶⁾ Jf. EU »Energy and Transport in figures«, GD Energi og Transport, i samarbejde med EUROSTAT (2003).

2. Baggrund for initiativudtalelsen

2.1 Tanken om at udarbejde en universel færdselslov er ikke ny, og for så vidt angår Europa har der allerede været initiativer fremme på dette område; f.eks. blev der på den VIII internationale transport- og færdselskongres⁽⁷⁾ fremsat et forslag om en kodificering af eksisterende regler.

2.2 Også på det tyske transportmyndighedsråds 38. konference afholdt i januar 2000 anførte arbejdsgruppe IV harmoniseringen af de europæiske færdselsregler som et nøglemål⁽⁸⁾.

2.3 Kommissionen har arbejdet på forskellige initiativer, der hidrører fra tilsvarende overvejelser og som tilgodeser samme mål uden dog endnu at være helt med på ideen om at udarbejde en egentlig europæisk færdselslov⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Dr. Argante Righetti, Procuratore Pubblico, Bellinzona – Ticino, *Criteri di applicazione delle norme di circolazione per i veicoli stranieri in caso di difformità fra la Convenzione di Ginevra e la legislazione interna degli Stati aderenti*, (»Kriterier for anvendelsen af færdselsreglerne på udenlandske køretøjer i tilfælde af uoverensstemmelse mellem Genève-konventionen og den nationale lovgivning i de kontraherende lande«), Automobile Club di Perugia, 8.-10. september 1961.

⁽⁸⁾ Dette emne ventes at blive drøftet på Europæiske Dage om den Europæiske Færdselsret, som skal finde sted i Trier i oktober 2004, og på den 1. Europæiske Færdselskongres den 24.-26. november 2004 i Lissabon med temaet »Mobilitet i det udvidede EU: færdselssektorens udfordringer og ansvar«.

⁽⁹⁾ I den forbindelse kan man nævne Rådets Retsakt af 17. juni 1998 om udarbejdelse af konventionen om afgørelser om frakendelse af førerretten (EFT C 216 af 10.7.1998), Rådets forordning (EF) nr. 2411/98 af 3. november 1998 om gensidig anerkendelse af registreringslandets kendsingsbogstaver for motorkøretøjer (EFT L 299 af 10.11.1998), Rådets direktiv 1999/37/EF og 2003/127/EF af 29. april 1999 og 23. december 2003 om registreringsdokumenter for motorkøretøjer (EFT L 138 af 1.6.1999 og EUT L 10 af 16.1.2004), Rådets resolution af 26. juni 2000 om større trafikikkerhed (EFT C 218 af 31.7.2000), Kommissionens henstilling af 6. april 2004 om kontrol på området trafikikkerhed (EUT L 111 af 17.4.2004), Kommissionens beslutning af 23. december 2003 om de tekniske forskrifter for gennemførelsen af direktiv 2003/102/EF om beskyttelse af fodgængere og andre bløde trafikanter (EUT L 31 af 4.2.2004), direktiv 2004/11/EF af 11. februar 2004 om hastighedsbegrænsende anordninger eller lignende indbyggede hastighedsbegrænsende systemer for visse motorkøretøjsklasser (EUTL 44 af 14.2.2004), Kommissionens beslutning af 2. april 2004 om anvendelse af Rådets direktiv 72/166/EØF, for så vidt angår kontrol af ansvarsforsikring for motorkøretøjer, (EUT L 105 af 14.4.2004), forslag til direktiv af 21. oktober 2003 om kørekort (KOM(2003) 621 endelig), forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles regler for visse former for vejgodstransport (KOM(2004) 47 endelig af 2.2.2004) og forslag til forordning om adgang til Schengen-informationssystemet for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer (KOM(2003) 510 endelig af 21.8.2003). Ligeledes opfylder regulativ nr. 39, 60, 62, 71, 73, 78, 101 og 103 fra FN's Økonomiske Kommission for Europa (UN/ECE) samme informationsmålsætning (EUT L 95 af 31.3.2004).

2.4 Her bør der særligt henvises til konklusionerne i en undersøgelse udarbejdet for nyligt for Kommissionens GD for Energi og Transport, som indeholder argumenter for en harmonisering af færdselsregler og håndhævelsespraksis via fremtidige lovgivningsinitiativer på EU-plan⁽¹⁰⁾.

2.5 EØSU har for sit vedkommende i forskellige udtalelser henledt opmærksomheden på behovet for at »tillade friere bevægelighed for motorkøretøjer i EU« ved at »gøre de nationale myndigheder ansvarlige for at ophæve visse former for interne regler, som hæmmer deres egne borgeres anvendelse af biler registreret i en anden medlemsstat«⁽¹¹⁾.

3. Kort oversigt over færdselskonventionernes regelsæt og disses omfang

3.1 De internationale færdselsregler er knæsat i en række konventioner, hvoriblandt de vigtigste er Paris-konventionen af 1926, Genève-konventionen af 1949 og Wien-konventionen af 1968.

3.2 **Den internationale færdselskonvention** blev undertegnet af 40 lande i Paris den 24. april 1926. Målet var at lette den internationale turisme, og konventionen er for tiden gældende i over 50 lande.

3.2.1 Hovedlinjerne i konventionen er:

- at definere de tekniske mindstekrav til motorkøretøjer, samt til registrering, lygter, og identifikation af køretøjet i andre lande;
- at regulere udstedelsen og gyldigheden af internationale certifikater til motorkøretøjer, således at køretøjet kan køre ind i og færdes på det område, der er omfattet af konventionen;
- at anerkende visse kørekort og definere profilen af de internationale kørekort, som er gyldige i de signatarstater, der ikke anerkender andre staters indenlandske kørekort, uden at hensigten dog er at afløse de indenlandske kørekort;

⁽¹⁰⁾ »Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union«, gennemført af TIS.PT, Konsulenter inden for Transport, Innovation og Systemer A/S færdiggjort i februar 2004.

⁽¹¹⁾ Jf. EØSU's udtalelse EUT C 110 af 30.4.2004 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juli 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser med hensyn til adgang til Schengen-informationssystemet for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer (KOM(2003) 510 endelig) (ordfører: Paulo Barros Vale). Se også bl.a. EØSU's udtalelse CESE EUT C 112 af 30.4.2004 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kørekort (ordfører: Jan Simons) og EØSU's udtalelse EUT C 108 af 30.4.2004 om meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om informations- og kommunikationsteknologier til sikre og intelligente køretøjer (ordfører: Virgilio Ranocchiarri).

d) at skabe nogle (seks) faresignaler, som obligatorisk skal anvendes i signatarstaterne på deres veje;

e) at oprette et informationsudvekslingssystem vedrørende førere, der har internationale kørekort, og som er indblandet i alvorlige ulykker eller som har overtrådt de indenlandske færdselsregler.

3.2.2 Denne konvention gjorde toldprocedurerne lettere, men den fritog ikke førerne fra at kende og overholde de interne færdselsregler.

3.2.3 Desuden afhang dens ikrafttræden af hver stats ratificering af den og af, at det respektive ratifikationsinstrument blev deponeret. Reglen er, at konventionen kun gælder på kontrahentstatens hovedterritorium, og det kræver en udtrykkelig erklæring, hvis den også skal gælde på territorier der er under dens administration.

3.3 **Færdselskonventionen** undertegnet i Genève den 19. september 1949 af 17 stater er i dag gældende i over 120 lande. Den afløser konventionen af 1926 mellem de kontraherende stater og medlemsstater.

3.3.1 Denne konvention uddybede principperne i den tidligere konvention på linje med den konstaterede udvikling i automobilindustrien, og tillagde trafikikkerhed øget opmærksomhed.

3.3.2 Den fastsætter ikke trafiksignaler, men det hedder, at staterne skal gøre deres trafiksignaler ensartede og kun bruge dem, når det er strengt nødvendigt.

3.3.3 Den indeholder kun få færdselsregler og den indførte ikke meget nyt, udover de forholdsregler, der bør træffes, når man møder modgående trafik, forkørselsret og lygteføring.

3.3.4 Konventionen trådte i kraft på de samme betingelser og dens harmoniseringseffekt var betinget af staternes ret til ikke at indføre visse regler, og de kunne også afvise ændringer til den.

3.4 **Færdselskonventionen** af 8. november 1968 blev undertegnet i Wien af 37 stater og gælder i dag i ca. 100 lande. Efter ratificering og deponering afløste denne konvention konventionerne fra 1926 og 1949 i forbindelserne mellem de kontraherende stater.

3.4.1 Denne konvention er den mest komplette tekst ud fra et færdselsreguleringsmæssigt synspunkt. Den indeholder et afsnit med 30 artikler indeholdende bestemmelser om de manøvrer, der er hovedkernen i de moderne færdselslove. Konventionen af 1968 går videre end de minimalistiske bestemmelser i de tidligere konventioner, som kun drejede sig om, hvordan man passerer modgående trafik og de dertil knyttede signaler. Den fastlægger ikke blot de principper, der skal efterleves af førerne i de farligste manøvrer (overhaling, retningsændring, forsigtighedsregler over for fodgængere osv.), men den regulerer også standsning, parkering, på- og afstigning, færdsel i tunneler, kort sagt alle de typiske færdselsituationer.

3.4.2 Denne konvention gik videre end de tidligere tekster, idet den forpligtede de kontraherende tiltrædende stater til på indholdsplanet at bringe deres juridiske bestemmelser på linje med færdselsreglerne i konventionen, hvilket gav den fordel, at førerne var fortrolige med de vigtigste færdselsregler, når de kørte i andre konventionsmedvirkende lande.

3.4.3 Dog var muligheden fortsat åben for, at stater kunne afvise ændringer til konventionen.

3.5 Efter denne korte gennemgang kan det konstateres, at der på Den Europæiske Unions område, som nu er udvidet med 10 medlemsstater, er tre internationale konventioner i kraft, også selv om ikke alle medlemsstater har undertegnet alle tre konventioner⁽¹²⁾. Det har således lange udsigter med en harmonisering af færdselsreglerne, navnlig hvis man til konventionsteksterne tilføjer 25 nationale lovgivninger i konstant forandring⁽¹³⁾.

3.6 Visse hindringer er allerede eller vil snart blive overvundet, f.eks. grænseudvisningen, betingelserne for godkendelse af køretøjer og deres komponenter og den gensidige anerkendelse — og harmonisering — af førerbevis. Det vigtigste i færdselsloven udestår således fortsat: regler og signaler.

3.7 For så vidt angår resten af verden letter konventionerne toldprocedurerne og gør det lettere at køre på EU's område, men borgere fra tredjelande, som besøger EU, støder på lige så mange forskellige færdselsregler som det antal lande, de kører igennem.

⁽¹²⁾ F.eks. mellem Portugal og Tyskland er det konventionen fra 1926, der gælder; mellem Portugal og Belgien 1949-konventionen; mellem Tyskland og Belgien 1968-konventionen. Der er endnu flere eksempler, hvis man medtager de nye EU-medlemsstater. Andre eksempler: mellem Tyskland, Irland og Holland er det konventionen fra 1926, der gælder; mellem Holland, Portugal og Sverige, 1949-konventionen; mellem Finland, Italien, Østrig og Letland er det konventionen fra 1968, der gælder. Denne mangfoldighed beror på, at landene enten har tiltrådt eller ikke har tiltrådt det seneste instrument. Nå to eller flere lande tiltræder det nyeste instrument, ophører de ældre konventioner med at gælde mellem dem, men de gælder fortsat over for de lande, som ikke har tiltrådt det nyeste konvention.

⁽¹³⁾ F.eks. har Portugal for nyligt revideret færdselsloven og Italien er lige begyndt på samme proces.

4. Nogle alvorlige forskelle mellem de nationale færdselslovgivninger

4.1 En kort undersøgelse af den komparative ret viser uomtvisteligt, at der er markante forskelle mellem medlemsstaternes nationale færdselslovgivninger på vigtige områder, som udgør reelle hindringer for den frie bevægelighed og som kan bringe personers og varers sikkerhed i fare og føre til flere ulykker i Europa.

4.2 I redegørelsen nedenfor er der taget særligt, men dog ikke udelukkende hensyn til bemærkningerne i den allerede nævnte undersøgelse udarbejdet for Kommissionen, hvor mange af disse aspekter gennemgås detaljeret ⁽¹⁴⁾.

4.3 Som eksempel er der — ud over forskellige andre, man kunne nævne — anført visse særligt vigtige og bekymrende tilfælde på forskelle i juridiske bestemmelser i gængse situationer:

Hastigheden uden for bebyggede områder på veje med fysisk adskillelse mellem de to kørselsretninger

BE	120 Km/t
PT	90 Km/t
UK	70 MPH (112 Km/t)

Alvorlige overtrædelser

BE	+10 Km/t
PT	+30 Km/t

Alkohol

SE	0,2
UK	0,8

Obligatorisk førstehjælpsudstyr i lette køretøjer

EL	Ja
FR	Nej

Rødt +gult lys: forberedelse på igangsætning

DK/FI	Ja
NL/ES	Nej

⁽¹⁴⁾ Se fodnote 10.

Obligatorisk forkørselsret for cyklister i rundkørsler

DE	Ja
PT	Nej

Offentlige transportmidlers forkørselsret ved stoppesteder

ES	Ja
IT	Nej

Obligatorisk lygteføring om dagen uden for bebyggede områder

IT	Ja
LU	Nej

Parkering forbudt-skilt

IE	Hvid bund og rød kant
Øvrige lande	Blå bund og rød kant

Forbud mod passagers afstigning på kørebanen

PT	Ja
IE	Nej

4.4 Som det fremgår detaljeret af ovenstående undersøgelse kan der imidlertid ses lignende forskelle på områder som kravene for at kunne få kørekort, vejskilte og skiltning, obligatorisk sikkerhedsudstyr, fodgængerovergange, vigepligtsregler, lygteføring, betingelserne for, hvornår passagerer må stige på og af et køretøj, anvendelsen af særlige kørebaner, overhaling, klassifikation af køretøjer, dæktype, brug af påhængskøretøjer, og selve trafiksignalerne. Undersøgelsen identificerer i alt 45 forskelle i de grundlæggende gængse færdselsregler.

4.5 Hertil kommer, at selv om der er markante forskelle i den måde, de grundlæggende færdselsregler er formuleret på, så er situationen endnu værre, når det drejer sig om, hvordan de fortolkes og håndhæves i de forskellige medlemsstater. Dette skyldes ikke kun, at folk anskuer manglende overholdelse af færdselsreglerne forskelligt, men også at straffen for overtrædelser i trafikken varierer betydeligt.

5. Sammenfatning af høringen den 17. maj 2004

5.1 Takket være kvaliteten af bidragene på denne offentlige høring afholdt den 17. maj 2004 — med deltagelse af repræsentanter fra forskellige private bilistorganisationer, automobillindustrien, vejsikkerheds- og ulykkesforebyggelsesorganisationer, præsidiet for AIT & FIA og TIS-PT, som er det firma, der har koordineret den ovenfor nævnte undersøgelse⁽¹⁵⁾ — er forskellige relevante punkter for denne udtalelse blevet klarlagt og forklaret på en måde, der afspejler civilsamfundets hovedaktørers synspunkter.

Forskellige instanser supplerede deres indlæg ved at indsende svar på det tilsendte spørgeskema.

5.2 Betraget under ét viser erklæringer og skriftlige bidrag, at der er bred accept af indholdet i og hensigtsmæssigheden af EØSU's initiativ gående ud på at indføre et vist omfang af harmonisering af færdselsreglerne i EU. Ligeledes stillede nogle deltagere sig åbent over for muligheden for og nytten af en tilnærmelse mellem bilregister- og nummerpladesystemerne .

5.3 Det blev i den forbindelse særligt påpeget, at:

- a) EU's rammeafgørelse af 8. maj 2003 med henblik på grænseoverskridende anerkendelse og håndhævelse af økonomiske sanktioner for overtrædelser af færdselsloven forudsætter og kræver foranstaltninger for at gøre færdselsloven ensartet i hele EU;
- b) samtidig er det vigtigt at have procesreglerne for fastsættelse og pålæg af bøder eller sanktioner samt mulighederne for at kunne henvende sig til domstolene i de forskellige medlemsstater in mente;
- c) færdselsreglerne er meget forskellige på nøgleområder i de forskellige medlemsstater, og dette medfører yderligere fare for førerne, når de kører uden for deres hjemland;

⁽¹⁵⁾ Se punkt 2.3 og 4.

d) de vigtigste anførte forskelle er ud over forskellene nævnt i undersøgelsen fra konsulentfirmaet TIS-PT følgende:

- alkoholprocenten
- hastighedsgrænser
- trafiksignaler, færdselspoliti og afmærkninger
- straffen for overtrædelser samt procesregler for håndhævelse heraf
- det krævede sikkerhedsudstyr;

e) der bør anvendes en gradvis tilnærmelse af lovgivningen, som går i retning af en eventuel harmonisering af færdselsreglerne på EU-plan;

f) fuld harmonisering synes ikke umiddelbart at være mulig, undtagen på visse væsentlige og grundlæggende områder;

g) disse områder bør obligatorisk indbefatte:

- forskellige vejsikkerhedsaspekter
- obligatorisk automobiludstyr (f.eks. ekstra el-pærer, advarselstrekanter, håndfrit mobiltelefonudstyr, airbags osv.)
- skiltning og afmærkninger
- kriterier for at få kørekort
- kørekort med standardstrafpoints
- typen af sanktioner for mere alvorlige overtrædelser;

h) modellen for denne tilnærmelse af lovgivningen bør være Wien-konventionen;

i) før ethvert forslag bør der foretages cost/benefit-analyser, som den der allerede er gennemført i visse transportsektorer eller inden for rammerne af visse vejsikkerhedsinitiativer⁽¹⁶⁾;

j) der bør være særlig fokus på den reelle anvendelse af færdselsreglerne, overvågningen heraf og sanktioner for overtrædelser.

5.4 Nogle parallelle og supplerende aspekter til initiativer på disse områder er bl.a.:

- a) standardiserede afgiftsbetalingsystemer på motorveje og broer⁽¹⁷⁾

⁽¹⁶⁾ Se rapporten fra Det Europæiske Transportsikkerhedsråd om »Cost Effective EU Transport Safety Measures« (2003) og den endelige rapport vedrørende »Cost-Benefit Analysis of Road Safety Improvements« fra ICF Consulting, Ltd, London af 12. juni 2003.

⁽¹⁷⁾ Se direktiv 2004/52 af 29. april 2004 om interoperabilitet mellem elektroniske bompengesystemer i Fællesskabet (EUT L 166 af 30.04.2004).

- b) standardiserede definitioner af køretøjers vægt og dimensioner og de dertil knyttede restriktioner
- c) mindsteniveauer for køreundervisning af førere alt efter typen af køretøj
- d) krav om at køreundervisningen skal indbefatte indgående kendskab til adfærd i tilfælde af ulykker samt førstehjælp
- e) definition af mindstekvalitetsnormer for anlæg af vejinfrastrukturer
- f) færdselskampagner og kampagner til forebyggelse af ulykker på de forskellige undervisningsniveauer og også for voksne.
- c) kørselshastighed (ikke nødvendigvis de maksimale hastighedsgrænser)
- d) vigepligtsregler, generelle regler, i veikryds, ved sideveje, i rundkørsler og mellem køretøjer
- e) overhaling
- f) retningskifte
- g) baglænskørsel
- h) modsat kørselsretning
- i) standsning og parkering
- j) køretøjernes kapacitet og dimensioner, passagerbefordring og godstransport, af- og påstigning, af- og pålæsning

6. EU-færdselslovens anvendelsesområde

6.1 Efter høringen omtalt i punkt 5 stod det klart, at der var et ønske om at gå i retning af en harmonisering af færdselsreglerne, dog ikke kun selve kørselsreglerne, men også vejinfrastrukturerne og sikkerheden.

6.2 Siden oprettelsen har EU udstedt en lang række retsakter om færdsel: om kørekort, typegodkendelse af køretøjer og disses komponenter, regler for transport, autoforsikring osv. Det, der drejer sig om her, er at fastlægge, hvilke færdselsregler der skal harmoniseres; dette kan være et redskab til at gå videre på andre områder, herunder navnlig trafikikkerhed, som afhænger af hvor fortløbig en bilist er med, hvad der udgør hensigtsmæssig trafikal adfærd.

6.3 Som nævnt ovenfor udgør Wien-konventionen den mest færdige, helstøbt og udtømmende tekst på færdselsområdet, og det særlige ved den er, at den som det eneste internationale instrument vedtaget af de fleste af de europæiske lande kræver, at de kontraherende og tiltrædende stater bringer deres nationale love i overensstemmelse med konventionens bestemmelser. Da denne konvention er den mest kendte og accepterede af de europæiske lande, kan den tjene som udgangspunkt for en bredere diskussion om den europæiske færdselslov.

6.4 Det foreslås således at harmonisere de færdselsregler, der er hovedkernen i de mest moderne europæiske færdselslove — i særdeleshed, men ikke udelukkende:

- a) almindelige køreregler, igangsætning og placering, flere kørebaner og parallelle baner, veikryds, sideveje, rundkørsler, afstand mellem vejkant og fortov, hastighed og afstanden mellem køretøjer
- b) bilisternes signaler

- k) lygter og lygteføring
- l) udrykningskørsel i særlige baner (f.eks. på motorveje og lignende veje, jernbaneoverskæring, baner forbeholdt visse køretøjer, hvad enten de kører på skinner eller ej)
- m) alkohol og psykofarmaka
- n) brug af sikkerhedsudstyr (børneseler og sikkerhedsindretninger til børn)
- o) obligatoriske dokumenter
- p) adfærd i tilfælde af ulykke eller uheld
- q) ensartet definition af regler gældende for de forskellige brugere af offentlige veje, herunder navnlig motorcykler, fihjulede cykler, trehjulede cykler, knallerter, cykler og brugere af rulleskøjter eller rullebrætter samt for invalide bilister
- r) fodgængertrafik og forsigtighedsregler for bilister
- s) særlige regler for førere af køretøjer inden for offentlig transport og særlige køretøjer
- t) dyr på vejen.

6.5 Færdselsreglerne skal suppleres og præciseres og undtagelser skal formuleres klart via trafiksignaler, som kan indeholde en række oplysninger, der kan styrke trafikikkerheden. Derfor bør skiltningen standardiseres for så vidt angår form, indhold, placering, og hierarkiske stilling i forhold til færdselsreglerne, hvilket vil sikre en bedre forvaltning for så vidt angår antal og synlighed.

6.6 Skiltning er ikke de eneste trafiksignaler. Det ville også være hensigtsmæssigt at harmonisere færdselspolitiets signaler, lyssignaler, førernes signaler og afmærkninger.

6.7 Det er en overtrædelse ikke at overholde påbuddene i færdselsloven og i skiltningen. Dette forudsætter ensartede regler i forbindelse med overvågningsprocedurer, navnlig i forbindelse med konstatering af hastighed, alkohol og psykofarmaka, men inden da er det nødvendigt, at staterne bliver enige om, hvilke handlinger, der udgør en overtrædelse. På den måde undgås det, at det der i en stat udgør en overtrædelse ikke gør det i en anden. Derfor bør definitionen af overtrædelser standardiseres.

6.8 Det er således vigtigt at undersøge og konkretisere nogle forenkede mekanismer med henblik på at fremme den ensartede fortolkning af den europæiske færdselslov, i og med at procedurerne vedrørende overtrædelser af færdselsloven skal være hurtige, ellers mister normerne effektivitet (egentlig bør der sættes på en forenklet procedure for de præjudicielle spørgsmål, som domstolen får forelagt til behandling).

7. Et enkelt bilregistreringsnummer i EU

7.1 Det er en kendsgerning, at bilregistreringskrav-, -instrumenter og -procedurer også er yderst forskellige i medlemsstaterne. På høringen blev muligheden for at bevæge sig i retning af ét enkelt bilregistreringsnummer også drøftet, og dette forslag fik opbakning fra forskellige kredse.

7.2 Derudover vurderede man på høringen argumenterne for og imod et centralt europæisk bilejerregister, som også kunne indeholde oplysninger om andre vigtige bilregistreringsaspekter f.eks. afgifter, skatter og andre tilsvarende udgifter plus forskellige former for ejerskab/brug. Desuden påpegede man fordelene ved den form for løsning for den juridiske EU-handel med biler, dvs. forebyggelse af bedrageri og tyveri af biler og retsforfølgelse af overtrædelser af færdselsretten begået af biler fra andre medlemsstater.

7.3 Opfattelsen er, at de rette betingelser er til stede for at bevæge sig hen imod indførelsen af et enkelt bilregistreringsnummer knyttet til køretøjet og ikke til ejerne eller brugerne. Her kan man udnytte de allerede indhøstede erfaringer i informationssystemerne vedrørende registreringsnummer og identifikation af ejerne i forbindelse med bilforsikringer (3. direktiv).

7.4 Dette ville øge mulighederne for at købe, forsikre og registrere et køretøj i en hvilken som helst medlemsstat og ville bidrage afgørende til at øge den grænseoverskridende bilhandel, borgernes bevægelighed, turismen og udviklingen af det indre marked ⁽¹⁸⁾.

7.5 Desuden forekommer et fælles europæisk bilregistreringssystem yderst hensigtsmæssigt, og det kan i øvrigt realiseres uden særligt høje omkostninger, hvis man i første fase sørger for større koordination og samarbejde mellem de eksisterende nationale registre. Det ville give uhyre store fordele med hensyn til det præcise kendskab til ejerskabet (ejer eller anden juridisk ordning) af køretøjer, den juridiske sikkerhed i bilhandler, forebyggelse af tyveri og bedrageri, bedre overvågning og sanktioner af overtrædelser begået i en hvilken som helst medlemsstat.

8. Retsgrundlag og passende EU-instrument

8.1 Som situationen ser ud i dag mener EØSU, at det mest passende juridiske instrument til gennemførelsen af et initiativ af dette omfang vil være et direktiv om mindsteharmonisering.

8.2 Retsgrundlaget for vedtagelsen heraf bør fastlægges under hensyntagen til initiativets effekt som redskab til gennemførelse af det indre marked og som middel til at øge de europæiske borgeres frie bevægelighed på EU's område.

9. Konklusioner og henstillinger

A) Angående en europæisk færdselslov

9.1 EØSU mener, at en vis grad af harmonisering af lovgivningerne i relation til færdselsreglerne ikke blot udgør et effektivt middel til at fremme gennemførelsen af et indre marked, men at det også kan gøre biltrafikken mere sikker.

9.2 Derudover mener EØSU, at en sådan harmonisering kan bidrage afgørende til større trafikikkerhed og til forebyggelsen af uheld, hvilket giver borgerne en mere konkret bevægelsesfrihed.

9.3 EØSU er af den opfattelse, at betingelserne er til stede for at indlede det forberedende arbejde med et EU-lovgivningsinitiativ med de ovenfor nævnte mål og som tager højde for de forskellige synspunkter og vanskeligheder, der er redegjort for i denne udtalelse.

⁽¹⁸⁾ Visse medlemmer af studiegruppen opkastede en hypotese gående ud på allerede nu at indføre en ordning, der muliggør transnationalt køb og bilregistrering for alle, der af erhvervmæssige grunde midlertidigt opholder sig i en medlemsstat eller ofte af tvungne grunde regelmæssigt må opholde sig der.

9.4 EØSU mener, at man i nuværende fase bør se på muligheden for at bruge et direktiv om mindsteharmonisering med Wien-konventionen som skabelon, med definition af grundlæggende færdsels- og skilttningsregler, betingelser for at få kørekort samt arten af overtrædelser og tilsvarende sanktioner heraf som et første skridt i retning af en europæisk færdselslov.

B) Angående et fælles europæisk bilregister

9.5 EØSU mener ligeledes, at sikkerheden i forbindelse med brug af køretøjer, i og med at de bliver lettere at spore, vil blive styrket af oprettelsen af et fælles europæisk bilregister i EU baseret på selve bilerne.

9.6 EØSU mener ligeledes, at man i et bindende EU-instrument kan definere grundlaget for oprettelsen af et fælles europæisk bilregistreringssystem, og her kan man i høj grad udnytte tidligere erfaringer med samarbejde mellem forskellige kompetente nationale instanser.

9.7 På den baggrund appellerer EØSU til Kommissionen om at indlede de nødvendige forundersøgelser med henblik på en cost/benefit-analyse af de forskellige områder, der skal harmoniseres.

C) Opsummering

9.8 EØSU foreslår Kommissionen via en grønbog at sætte emnet for denne initiativudtalelse til offentlig debat med det formål at indhente kommentarer hertil fra det størst mulige antal berørte.

9.9 EØSU appellerer imidlertid til Kommissionen om at gå videre med de igangværende undersøgelser, som kan føre til øget harmonisering af aspekter i tilknytning til bilkørsel generelt og til sikrere køretøjer.

9.10 EØSU henleder medlemsstaternes opmærksomhed på, at det både er nødvendigt og nyttigt at indføre stadig tættere samarbejds- og samordningsforanstaltninger på færdselsområdet, ulykkesforebyggelse og førstehjælp samt erstatning til skadelidte.

9.11 EØSU håber, at Europa-Parlamentet utvetydigt støtter det foreliggende initiativ og beder Kommissionen og Rådet om at træde i aktion for at gennemføre ovennævnte mål.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fremme af søtransport og ansættelse og uddannelse af søfolk«

(2005/C 157/05)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: »Fremme af søtransport og ansættelse og uddannelse af søfolk«.

Det forberedende arbejde henvises til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede **Eduardo Chagas** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. oktober 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling af 15.-16. december 2004, mødet den 15. december 2004, følgende udtalelse med 137 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 I 1996 arrangerede Europa-Kommissionen og det irske formandskab for Rådet en international konference i Dublin med titlen »Er Den Europæiske Unions søfolk en truet art?« Man erkendte på konferencen, at europæiske søfolk har afgørende betydning for bæredygtigheden i Europas søfartsindustri. Der blev fremsat en række forslag med henblik på at genetablere en pulje med et tilstrækkeligt antal søfolk med en høj faglig uddannelse. Kommissionen fremlagde samme år en analyse i meddelelsen »Mod en ny søfartsstrategi«⁽¹⁾. Den linje blev videreført i en resolution af 24. maj 1997 om en ny strategi til fremme af EU-skibsfartens konkurrenceevne⁽²⁾. Ministerrådet støttede Kommissionens meddelelse og erkendte blandt andet, at der var behov for konstruktive foranstaltninger for at fremme beskæftigelse af EU-søfolk.

1.2 Kommissionen erkender i meddelelsen om uddannelse og tilgang af søfarende⁽³⁾, at der i de sidste 20 år har været en skarp nedgang i tilgangen af veluddannede søfolk, navnlig officerer. Siden begyndelsen af 1980'erne har både EU-flåden og antallet af EU-søfolk været i betydelig nedgang. Fast passagersejlad og færgesejlad i EU er dog en undtagelse, idet de stadig hovedsagelig betjenes af EU-flagede fartøjer med en besætning, der altovervejende består af EU-statsborgere. Industrien, medlemsstaterne og Kommissionen har flere gange behandlet spørgsmålet om nedgangen i antallet af EU-søfolk tillige med manglen på veluddannede søfolk, men de foranstaltninger, der er blevet udpeget til at stoppe og vende nedgangen, har overvejende været resultatløse.

1.3 En række undersøgelser og forskningsprojekter har søgt at beskrive og takle nedgangen i antallet af EU-søfolk. Herunder hører:

— »Undersøgelse om søfarterhverv i Den Europæiske Union« fra 1996 (finansieret af Kommissionen);

⁽¹⁾ KOM(96) 81 endelig af 8.4.1997.

⁽²⁾ EFT C 109 af 8.4.1997, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2001) 188 endelig af 6.4.2001. EØSU's udtalelse: EFT C 80 af 3.4.2002, s. 9.

— FST/ECSA's fælles undersøgelse fra 1998 (finansieret af Kommissionen)⁽⁴⁾;

— METHAR⁽⁵⁾ — og METNET⁽⁶⁾ -forskningsprojekterne (begge finansieret af Kommissionen under FTU-transportforskningsprogrammet under henholdsvis det fjerde og femte rammeprogram).

1.4 BIMCO/ISF 2000 Manpower Update-rapporten⁽⁷⁾, der blev offentliggjort i 2000, er formentlig den hidtil mest omfattende undersøgelse af, hvor mange handelssøfolk der globalt set er til rådighed, og hvor mange, der er behov for. Den skønnede, at der var et underskud på 16 000 officerer, hvilket svarer til 4 % af arbejdsstyrken. En følsomhedsanalyse af fremskrivningerne for officerer for år 2010, som afhænger af vækst, bemanningsevne, spild og yderligere uddannelse, viser, at der enten vil være et overskud på omkring 11 % eller et underskud på 24 %. Det ventes, at en ny opdatering i 2005 sandsynligt vil vise et underskud. Ifølge FST/ECSA's fællesundersøgelse fra 1998⁽⁸⁾ vil EU blive endnu hårdere ramt med et forventet underskud på omkring 13 000 officerer i 2001, som vil være steget til omkring 36 000 i 2006.

1.5 En nylig undersøgelse⁽⁹⁾ i Det Forenede Kongerige, som blev foretaget af universitetet i Cardiff på foranledning af trafikministeriet, skibsfartskammeret og sammenslutningen »the Marine Society«, har påvist et betydeligt underskud i antallet af disponible veluddannede søfolk, der kan udfylde landbaserede søfartsstillinger i Det Forenede Kongerige.

⁽⁴⁾ Kilde: fælles undersøgelse foretaget af Federation of Transport Workers' Unions in the European Union (FST) og European Community Shipowners' Association (ECSA): »Improving the Employment Opportunities for EU Seafarers: An Investigation to Identify Seafarers Training and Education Priorities« (1998) (forbedring af søfolks beskæftigelsesmuligheder i EU: en undersøgelse med henblik på at identificere prioriteterne for de søfolks uddannelse).

⁽⁵⁾ METHAR: Harmonization of European Maritime Education and Training Schemes (harmonisering af europæiske søfartsuddannelser og uddannelsesordninger).

⁽⁶⁾ METNET: Thematic Network on Maritime Education, Training and Mobility of Seafarers (tematisk netværk inden for søfartsuddannelse, søfolks uddannelse og mobilitet).

⁽⁷⁾ BIMCO (Baltic and International Maritime Council)/ISF (International Shipping Federation) 2000 Manpower Update - The World-Wide Demand for and Supply of Seafarers - April 2000 (aktuel arbejdskraft - efterspørgsel efter og tilgang af søfolk på verdensniveau - april 2000).

⁽⁸⁾ Jf. fodnote 3.

⁽⁹⁾ Kilde: Undersøgelsen »The UK economy's requirements for people with experience of working at sea 2003« som blev foretaget af universitetet i Cardiff på foranledning af trafikministeriet, skibsfartskammeret og sammenslutningen the Marine Society i Det Forenede Kongerige.

1.6 Kommissionen har anerkendt, at nærskibsfarten er en integrerende del af transportsystemet ⁽¹⁰⁾. Selv om der er taget en række skridt til fremme af nærskibsfarten, navnlig inden for rammerne af retningslinjerne for statsstøtte til søtransportsektoren, har dette dog ikke givet nogen væsentlig konkret forbedring, hvad angår beskæftigelse af EU-søfolk. I nogle medlemsstater er den registrerede tonnage ikke længere faldende, og i visse medlemsstater øges den endda. Antallet af EU-søfolk falder dog fortsat.

2. Kommissionens henstillinger til fremme af søtransport og ansættelse og uddannelse af søfolk ⁽¹¹⁾

2.1 Samtidigt med at Kommissionen anerkender, at beskæftigelse og uddannelse er to spørgsmål, som medlemsstaterne er hovedansvarlige for, har den formuleret og fremsat henstillinger over prioriterede aktioner:

- a) Korrekt anvendelse af den eksisterende fællesskabslovgivning og den internationale lovgivning om leve- og arbejdsvilkår om bord og kvaliteten af skibsoperationer med henblik på at opnå bedre forhold på det sociale område, der kan hjælpe til at rekruttere og fastholde højt kvalificeret personale;
- b) Anerkendelse af den voksende konkurrence fra billigere, ikke-EU-arbejdskraft på fast passager- og færgefart i EU. Samtidig med, at Kommissionen gav en løsning på problemet, påpegede den behovet for, at også arbejdsmarkedets parter træffer foranstaltninger på området;
- c) Medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter skal organisere koordinerede oplysningskampanjer på nationalt og europæisk plan for at styrke søfartserhvervets image og give de unge faktiske oplysninger om, hvad en karriere inden for søfart rummer af muligheder og konsekvenser;
- d) Skibsejere skal undersøge mulighederne for bedre leve- og arbejdsvilkår, herunder tjenesteperioder og løn;
- e) Søfartsuddannelser af høj kvalitet i EU skal sikres, og medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter garanterer et tilstrækkeligt antal uddannelsespladser om bord;
- f) Medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter skal undersøge og benytte sig af de muligheder, som fællesskabsinstrumenterne til økonomisk støtte af søfartsuddannelse tilbyder;
- g) Kommissionen anerkendte, at Fællesskabet eventuelt kan støtte branchens indsats for at vende tendensen i den nuværende mangel på EU-søfolk ved at sponsorere en række ad hoc forskningsprojekter ved hjælp af det sjette rammeprogram.

2.1.1 EØSU har i en udtalelse ⁽¹²⁾ anført, at alle de parter, som Kommissionens meddelelse om uddannelse og tilgang af søfolk henvender sig til, nøje skal notere sig dens henstillinger. Dette var især møntet på de medlemsstater, der i størst omfang gør brug af statsstøtte til søtransport og andre eksisterende EU-støtteforanstaltninger. EØSU henlede opmærksomheden på nødvendigheden af, at leve- og arbejdsvilkårene om bord forbedres, at relevante internationale standarder ratificeres og overholdes, og at der, hvor det måtte være nødvendigt, træffes passende foranstaltninger til at øge den sociale prestige og jobtilfredsheden inden for søfartserhvervet. EØSU henlede også opmærksomheden på behovet for, at medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter samarbejder for at fremme erhvervet.

2.2 Idet Kommissionen anerkendte, at søtransport er et spørgsmål, som medlemsstaterne er hovedansvarlige for, formulerede og fremsatte den henstillinger om prioriterede aktioner. Selv om der er lagt betydelig vægt på nærskibsfart, er foranstaltningerne ikke kun begrænset til denne sektor.

- a) De lovgivningsmæssige indsatsområder omfatter gennemførelse af direktivet om meldeformaliteter for skibe, der ankommer til og/eller afgår fra havne i Fællesskabets medlemsstater (IMO-FAL), gennemførelse af Marco Polo, standardisering og harmonisering af intermodale lasteenheder, motorveje til søs og forbedring af skibsfartens miljøpræstationer;
- b) De tekniske indsatsområder omfatter vejledning om toldprocedurer i forbindelse med nærskibsfart, identificering og fjernelse af barriererne for, at nærskibsfarten kan blive endnu mere succesrig, indbyrdes tilnærmelse af anvendelsen på nationalt plan og datamatisering af Fællesskabets toldprocedurer og forskning og teknologiudvikling;
- c) Indsatsområder af operationel art omfatter one-stop forvaltningsshopper, sikring af at nærskibsfartens kontaktpunkter (SSS-Focal Points) kommer til at spille en vital rolle, sikring af at de nationale centre til fremme af nærskibsfarten (=Short Sea Promotions Centres eller SPC'er) er funktionsduelige, og at de får den relevante rådgivning, fremme af nærskibsfartens image som et godt transportalternativ og indsamling af statistiske oplysninger.

2.2.1 EØSU støttede Kommissionens meddelelse i en udtalelse ⁽¹³⁾ om programmet til fremme af nærskibsfarten. EØSU henlede dog opmærksomheden på nødvendigheden af, at flaskehalse fjernes, for at nærskibsfarten kunne udvikle sig i retning af større intermodalitet. Der blev udtrykt bekymring over en række tilknyttede problemer. EØSU understregede tillige betydningen af, at indsatsområderne løbende overvåges.

⁽¹⁰⁾ KOM(2003) 155 endelig af 7.4.2003.

⁽¹¹⁾ Jf. fodnote 3.

⁽¹²⁾ EØSU's udtalelse EFT C 80 af 3.4.2002, s. 9.

⁽¹³⁾ EØSU's udtalelse EUT C 32 af 5.2.2004, s. 67.

3. Rådets henstillinger til fremme af søtransport og ansættelse og uddannelse af søfolk

3.1 Rådet har anerkendt⁽¹⁴⁾ den generelle struktur og retningslinjerne for politikkerne i Kommissionens meddelelse om »uddannelse og tilgang af søfarende«⁽¹⁵⁾. Dette er samtidig en anerkendelse af betydningen af skibsfart for samhandlen på verdensplan og inden for Fællesskabet. Rådet anerkendte tillige, at søtransport er den mest effektive, mest miljøvenlige og billigste transportform.

3.2 Rådet anerkendte, at skibsfarten er et konkurrencebetonet erhverv, men understregede samtidig betydningen af, at substandard-skibsfart bekæmpes ved hjælp af indarbejdelse af internationale standarder eller udfyldelse af huller i den internationale lovgivning. Rådet understregede dermed også betydningen af, at den eksisterende lovgivning gennemføres og overholdes, herunder lovgivning om søfolks leve- og arbejdsvilkår, der betragtes som grundlæggende for skibes sikkerhed.

3.3 Rådet anerkendte især betydningen af den menneskelige faktor for kvalitetsskibsfart samt behovet for at forbedre søfartens image og gøre den mere attraktiv som karrieremulighed i den offentlige opinion.

3.4 Endvidere anerkendte det, at EF-retningslinjerne for statsstøtte indvirker positivt på opretholdelsen af konkurrenceevnen for medlemsstaternes flåder og øger antallet af fartøjer i medlemsstaternes registre.

3.5 Rådet anerkendte betydningen af søtransport og formulerede og fremsatte bl.a. henstillinger, der vedrører følgende specifikke spørgsmål:

- a) der skal hurtigst muligt udarbejdes reviderede EF-retningslinjer for statsstøtte til søfartssektoren, som kan fremme opretholdelsen af konkurrenceevnen og fremme europæisk søfartsknowhow og søfartsuddannelse samt ansættelse af europæiske søfolk;
- b) medlemsstaterne skal forbedre søfartens image;
- c) »kvalitetsshipping« skal fremmes yderligere ved, at ikke blot IMO's og Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) retningslinjer, men også EF-lovgivningen efterleves strengere inden for rammerne af flag- og havnestatskontrol (FSI og PSC);
- d) som incitament til fremme af »kvalitetsshipping« undersøges muligheden for at etablere en europæisk kvalitetsbelønningsordning, hvormed man anerkender »kvalitetsoperatører«, som bl.a. opfylder standarder for sikkerhed, leve- og arbejdsvilkår for søfolk og miljøbeskyttelse;

e) Rådet bifalder Kommissionens plan om at forelægge en rapport om eventuel udarbejdelse af specifikke procedurer for anerkendelse inden for Fællesskabet af søfolks kompetencebeviser, hvormed det kan sikres, at alle STCW's krav er opfyldt;

f) branchens arbejdsmarkedsparter skal bidrage til medlemsstaternes og Kommissionens indsats for at tiltrække unge til søfartserhvervet, bl.a. ved at sikre attraktive arbejds- og lønvilkår. Dette omfatter også fremme af beskæftigelse af kvinder såvel om bord som på land;

g) skibsredere skal sikre og opretholde et tilstrækkeligt beskæftigelsesniveau for EU-borgere om bord på deres skibe og i deres rederier. Navnlig bør der indgås karrierekontrakter med unge officerer, der åbner muligheder for mobilitet, forfremmelser og senere beskæftigelse på land. Dette skal suppleres med forbedringer i søfolks arbejds- og levevilkår, hvor man navnlig udnytter fordelene ved moderne teknologi og kommunikationsmidler.

h) Rådet understreger betydningen af konventioner, der omhandler arbejdsnormer, såsom ILO-konventionerne.

4. Europa-Parlamentets henstillinger til fremme af søtransport og ansættelse og uddannelse af søfolk

4.1 Europa-Parlamentet har flere gange behandlet spørgsmålet om fremme af søtransport og søfartserhvervet. Navnlig fremsætter det en række forslag i sin nylige beslutning om øget sikkerhed til søs (P5_TA_PROV(2004)0350) efter tankeren Prestiges katastrofale forlis ud for Galiciens kyst i Spanien, som, hvis de blev gennemført, direkte eller indirekte ville bidrage betydeligt til at fremme EU-skibsfarten og dermed komme både EU-skibsredere og EU-søfolk til gode.

4.2 EØSU ser bl.a. med interesse på følgende henstillinger i denne beslutning:

4.2.1 »[Europa-Parlamentet] kræver, at der indføres en samlet og sammenhængende europæisk søfartspolitik, der skal skabe et europæisk rum for sikkerhed til søs, og som navnlig skal bygge på følgende foranstaltninger:

— forbud mod substandard-skibe,

— ...

— forbedring af leve- og arbejdsvilkår samt af adgangen til faglig uddannelse for søfolk...«

⁽¹⁴⁾ Rådets 2515. møde den 5.6.2003, 9686/03 (Presse 146).

⁽¹⁵⁾ Jf. fodnote 3.

4.2.2 »[Europa-Parlamentet] understreger, at det af hensyn til sikkerheden til søs er nødvendigt, at skibsbesætningerne aflønnes rimeligt, og at der sættes en stopper for den rovdrift, besætningerne udsættes for på mange skibe; anmoder Kommissionen om at arbejde for en harmonisering og opgradering af dette erhverv på europæiske plan på grundlag af lovgivningsbestemmelser og at gøre en indsats herfor inden for IMO.«

4.2.3 »[Europa-Parlamentet] anmoder om, at der træffes foranstaltninger med henblik på at højne søfartserhvervene for at gøre dem mere tiltrækkende for unge i almindelighed og for unge europæere i særdeleshed.«

5. Generelle bemærkninger og iagttagelser

5.1 I henhold til et igangværende program for bæredygtig udvikling i EU anerkendes det, at søfart spiller en vital rolle. Søtransportens betydning blev påpeget i Kommissionens hvidbog »Den Europæiske transportpolitik frem til 2010 — De svære valg«⁽¹⁶⁾ og understreget i dokumentet om søtransportpolitik »European Union Legislation and Objectives for Sea Transport«⁽¹⁷⁾.

5.2 Søfarten tegner sig for 40,7 % af værdien og 69,9 % af vægten af EU's eksport og import⁽¹⁸⁾. Dette tal er betydeligt højere for medlemsstater med status som øsamfund. Søtransport er den vigtigste transportform for EU's udenrigshandel.

5.3 Søfarten tegner sig for 12 % af værdien og 19,7 % af vægten af EU's interne samhandel⁽¹⁹⁾. For afsidesliggende øer og visse regioner er tallene betydeligt højere, navnlig for Det Forenede Kongerige og Irland, hvor søtransporten nærmest er altafgørende for økonomisk velfærd og vækst.

5.4 En sund og dynamisk søfartsindustri støtter opretholdelsen af andre former for transport. Endvidere bidrager en succesrig søfartsindustri til at opretholde og fremme de maritime erhverv som helhed. Dette sker navnlig, hvis kravene om at bringe veluddannede søfolk af høj kvalitet ind i service-, finans-, fritids- og fremstillingsundersektorerne opfyldes. Selv om der til en vis grad er mulighed for erstatning, er alternative uddannelsesmetoder ikke altid ønskelige eller mulige.

5.5 Det er nødvendigt at skelne mellem menige søfolk og officerer. Skibsejere synes at være mere tilbøjelige til at ansætte EU-officerer trods højere arbejdsomkostninger.

⁽¹⁶⁾ Europa-Kommissionens hvidbog »Den Europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg« af 2001.

⁽¹⁷⁾ Europa-Kommissionens dokument om søfartspolitik »European Union legislation and objectives for sea transport« af 2002.

⁽¹⁸⁾ EU Energy and Transport in Figures Statistical Pocketbook 2003 – European Commission.

⁽¹⁹⁾ Jf. fodnote 16.

5.6 Der er ansat et betydeligt antal EU-officerer til søs på områder med høj risiko og stor værdi og i ledende stillinger i hele industrien fordelt på en lang række skibe til søs. Der trækkes i stort omfang på sådanne personers erfaring både i rederier og i forvaltningen af flåder såvel inden for som uden for EU.

5.7 Menige EU-søfolk er i mange tilfælde blevet erstattet af søfolk fra tredjelande på EU-registrerede skibe. Der er en tendens til, at menige EU-søfolk begrænses til specialskibe, herunder dem der anvendes på offshore-energiområdet. Dette sker som følge af rederiernes ønske om at nedbringe arbejdsomkostningerne for at forblive konkurrencedygtige og/eller øge deres rentabilitet.

5.8 Det anerkendes, at søhavnene er vitale transportknodepunkter, som har afgørende betydning for fremme af handelen og den økonomiske udvikling i medlemsstaterne. Søhavnenes betydning som transportknodepunkter, understøttet af statistiske data, er omfattet af Den europæiske havneorganisations årsberetning fra 2003⁽²⁰⁾. EU's søhavne er stærkt afhængige af kvalificerede og erfarne søfolk i mange stillinger. Det er oplagt at pege på lodser og havnemestre, men erfarne søfolk er også beskæftiget inden for havneforvaltning og logistik.

5.9 Søtransportydelse udgør en betydelig indtægtskilde i EU. Ud over den direkte forvaltning og drift af flåderne omfatter de bl.a. også mægling, juridisk bistand og finansielle tjenesteydelser.

5.10 I EU fremstilles der en betydelig mængde udstyr, herunder sikkerhedsudstyr til skibs- og fritidssektoren. Der er mange forhenværende søfolk ansat i denne undersektor i både udviklings- og salgsaftalingerne.

5.11 Skibsbygningen er vigtig for nogle medlemsstater og regioners økonomier, selvom den er udsat for hård konkurrence, navnlig fra Fjernøsten. Der er nu fokus på krigsskibe, krydstogtskibe og stærkt specialiserede skibe. Der er også betydelig aktivitet i forbindelse med reparation af skibe og leverancer til offshore-energisektoren.

5.12 Der er også stor efterspørgsel på højt kvalificerede og erfarne søfolk til EU-medlemsstaternes tilsynsmyndigheder. Sådanne ansatte er afgørende for sikring af tilstrækkelig flag- og havnestatskontrol med skibe, der skal garantere sikkerhed for menneskeliv på søen og beskyttelse af havmiljøet.

⁽²⁰⁾ Den europæiske havneorganisations årsberetning 2003.

5.13 Fællesskabets søfartsskoler leverer uddannelse af høj standard til ikke-EU-statsborgere og bidrager dermed til sikker navigation, sikkerhed for menneskeliv på søen og beskyttelse af havmiljøet.

5.14 En bæredygtig udvikling af den maritime infrastruktur og de servicereleterede undersektorer forudsætter højt kvalificerede og erfarne EU-søfolk. Det fælles forslag fra ECSA/ETF (European Community Shipowners' Association og European Transport Workers' Federation) om et projekt⁽²¹⁾, der skal kortlægge søfartsindustriernes karrieremuligheder, er blevet godkendt, og dets konklusioner skulle foreligge i løbet af 2005.

5.15 Der er ikke tilstrækkeligt med beviser, der peger på, at unge EU-borgere ikke ønsker at gøre karriere inden for søfartserhvervet. I hvert fald tiltrækker effektive reklamekampagner, der tilbyder muligheder inden for søfartserhvervet, et stort antal ansøgere.

6. Søfartserhvervet

6.1 Det erkendes, at arbejdsstyrken bliver ældre og ældre, og at den aktuelle tilgang af søfolk ikke er tilstrækkelig til at kunne erstatte det nuværende antal EU-søfolk. Det gør sig især gældende for søfolk i ledende stillinger, der ikke kun ansættes på EU-flagede fartøjer, men som også efterspørges til skibe, der sejler under udenlandsk flag. I betragtning af den tid, det tager at uddanne søfolk til ledende stillinger, og den tid, de efterfølgende skal bruge til at indhente erfaring i, er det nødvendigt at se i øjnene, at situationen snart bliver kritisk i nogle medlemsstater.

6.2 Der er stor forskel blandt medlemsstaterne på, hvor attraktivt søfartserhvervet anses for at være som karrieremulighed. Det kan skyldes varierende økonomiske forhold, den geografiske beliggenhed eller kultur.

6.3 Det er blevet foreslået, at unges stigende modvilje mod at tilbringe lange perioder til søs skyldes, at det hverken anses for at være socialt eller økonomisk attraktivt. Der findes dog ikke mange andre erhverv, som giver mulighed for at tage orlov i længere perioder til at rejse og dyrke fritidsaktiviteter i.

6.4 I Det Forenede Kongerige er der faktiske beviser på, at hvor der føres effektive reklamekampagner, som skaber et øget kendskab til karrieremulighederne inden for søfartserhvervet, er der tilstrækkeligt med unge, som søger de udbudte uddannelsespladser.

6.5 For på bedst mulig vis at sikre opretholdelsen af industrierne inden for skibsfartsinfrastruktur og som en del af den reklamekampagne, der skal få unge til at gå ind i søfartserhvervet, er det afgørende, at der tilbydes en »karriere inden for

søfart« og ikke en »karriere til søs«. Hermed lægges der vægt på søfartens mange muligheder, og de unges og forældrenes modvilje mod en karriere inden for søfartserhvervet mindskes.

6.6 Uddannelse inden for søfartserhvervet skal, ud over at være i overensstemmelse med STCW-konventionen og ISM-koden, sikre ajourført undervisning, således at den imødekommer industriens krav og sætter den enkelte elev i stand til at følge den teknologiske udvikling.

6.7 Søfartserhvervet finder god, supplerende arbejdskraft i søfolk fra fiskerisektoren og militæret, om end i begrænset omfang. De, som er tilgængelige for søfartserhvervet, bliver færre og færre som følge af nedgangen i fiskerisektoren og EU's krigsflåder. Det er heller ikke sandsynligt, at en større nedbringelse af EU's fiskeriflådere vil frigive søfolk i betydeligt omfang, da sektorens arbejdsstyrke er aldrende.

6.8 Fastholdelsen af menige EU-søfolk er også vigtig for bevarelsen af den europæiske søfartseksperitise. Med den rette videreuddannelse kan de desuden vise sig at være oplagte til ansættelse i officersstillinger.

7. Søtransport

7.1 Det anerkendes, at der er blevet taget en række initiativer til fremme af nærskibsfarten i medlemsstaterne. I nogle tilfælde befinder den sig stadig på begynderstadiet, og det er derfor for tidligt at sige noget om, hvilken virkning initiativerne har haft. Medlemsstaterne synes dog kun at samarbejde ganske lidt. Initiativer, såsom det, der skal gøre »Motorveje til søs« til et varemærke, er gode til at styrke søfartens profil. Det er nødvendigt at inddrage alle medlemsstaterne i samarbejdsforanstaltninger for at opnå størst muligt brug af søtransport.

7.2 Selv om det anerkendes, at retningslinjerne for statsstøtte til fremme af foranstaltninger inden for søfart er afgørende for fair konkurrence og øget konkurrenceevne, kan der som følge af den fortsatte nedgang i tilgangen af EU-søfolk måske sættes spørgsmålstegn ved, hvor godt de egentlig virker.

7.3 Noget peger i retning af, at ikke alle medlemsstater gør maksimal brug af de nugældende regler for statsstøtte. Desuden synes der at være manglende vilje til at foretage ændringer dér, hvor der enten er eller menes at være restriktioner.

7.4 Selv om det anerkendes, at ansvaret for at fremme skibsfarten ligger hos medlemsstaterne, står manglen på central koordinering i vejen for udviklingen. Som følge heraf har initiativer såsom Marco Polo og Motorveje til søs, der er udformet med henblik på at fremme nærskibsfarten, endnu ikke haft tid til at virke.

⁽²¹⁾ Forslag om et fælles ECSA/ETF-projekt, der skal kortlægge søfartsindustriernes karrieremuligheder 2004.

8. Henstillinger

8.1 Kommissionen bør træffe passende foranstaltninger og henstille, at:

- a) eksisterende foranstaltninger, der skal opfordre medlemsstaterne til at fremme søtransport, vurderes;
- b) eksisterende foranstaltninger, der skal fremme ansættelse og uddannelse af søfolk i medlemsstaterne, vurderes;
- c) det antal EU-søfolk, der er nødvendigt for at sikre opretholdelsen af skibsfartsinfrastrukturen og dermed forbundne sektorer, anslås;
- d) brugen og tilstrækkeligheden af eksisterende regler for statsstøtte i forbindelse med uddannelse på højeste niveau (»1st certificate«) undersøges. Endvidere undersøges reglerne for uddannelse på 2. og 3. STCW-niveau service/uddannelse sideløbende med arbejde om bord;
- e) der fastlægges prioriteter med henblik på at fremme ansættelse, uddannelse og fastholdelse af EU-borgere i søfartserhvervet.

8.2 Medlemsstaterne bør træffe passende foranstaltninger og henstille, at:

- a) ILO's grundlæggende og konsoliderede konventioner og IMO's konventioner som ændret og EU's direktiver gennemføres og overholdes med henblik på at fremme passende arbejds- og levevilkår;
- b) der ydes passende finansiel støtte til uddannelse, og at de eksisterende retningslinjer for statsstøtte dermed udnyttes maksimalt. Det skal også gælde for brug af skatte- og socialsikringssystemerne, hvor det måtte være hensigtsmæssigt.
- c) det undersøges, hvilke andre foranstaltninger der måtte være nødvendige for at fremme ansættelse og uddannelse af søfolk;
- d) der samarbejdes med arbejdsmarkedets parter om at lancere effektive reklamekampagner, som kan anspore unge til at gøre karriere inden for søfartserhvervet;
- e) der er tilstrækkelige midler til rådighed til uddannelsesinstitutioner af høj kvalitet, som kan tilbyde specialiserede søfartsuddannelser;
- f) mere støtte til uddannelse af søfolk fra søfartsindustrierne fremmes;

- g) den nødvendige transportinfrastruktur sikres for at lette og udvide brugen af skibsfart;
- h) brugen af søtransport som en miljøvenlig transportform fremmes;
- i) der sikres et udbud af skibe, som kan imødekomme strategiske og økonomiske behov;
- j) der ikke indføres foranstaltninger, som kriminaliserer søfartserhvervet, og at enhver foranstaltning, som på nuværende tidspunkt tager sigte på at kriminalisere søfolk, herunder især skibsførere, afskaffes.

8.3 Europa-Parlamentet og Rådet bør:

- a) støtte Kommissionens forslag om foranstaltninger til fremme af søtransport;
- b) støtte Kommissionens forslag om foranstaltninger til fremme af ansættelse og uddannelse af søfolk;
- c) overvåge Kommissionens indsats i forbindelse med foranstaltninger, der skal fremme søtransport;
- d) overvåge Kommissionens indsats i forbindelse med foranstaltninger, der skal fremme ansættelse og uddannelse af søfolk.

8.4 Skibsejere bør træffe passende foranstaltninger til at:

- a) sikre hensigtsmæssige arbejdsforhold og forhold på det sociale område, som kan hjælpe til at rekruttere og fastholde EU-søfolk af høj kvalitet;
- b) ansætte højt kvalificerede personer og yde tilstrækkelig uddannelse;
- c) sørge for, at der er et tilstrækkeligt antal uddannelsespladser og efterfølgende stillinger til at sikre tilgangen af EU-søfolk i ledende stillinger;
- d) undersøge mulighederne for udvikling af søfarten til EU's indenrigs- og udenrigshandel.

8.5 Fagforeninger bør træffe passende foranstaltninger til at:

- a) fremme karrierer inden for søfartserhvervet;
- b) sikre et højt professionelt niveau blandt EU-søfolk;
- c) deltage i aktiviteter til fremme af søfartsindustrien, herunder nærskibsfarten.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens beslutning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 86 på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse« og »Kommissionens direktiv om ændring af direktiv 80/723/EØF om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder«

(2005/C 157/06)

Kommissionen besluttede den 19. marts 2004 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 Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede Bernardo Hernández Bataller som ordfører og Umberto Burani som medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. oktober 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 15. december 2004, følgende udtalelse med 140 stemmer for og 9 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 I henhold til EF-traktatens artikel 3, litra g), skal Fællesskabets virke indebære »gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrer«. Fastholdelse af en effektiv kontrol for at sikre, at den støtte, som medlemsstaterne yder, ikke fordrer konkurrencen, udgør et afgørende element i denne ordning.

1.2 Det Europæiske Råd har gentagne gange understreget nødvendigheden af at føre kontrol med statsstøtten. Det Europæiske Råd i Stockholm fastslog i sine konklusioner af 24. marts 2001, at »Niveauet for statsstøtte i Den Europæiske Union skal nedsættes og systemet gøres mere gennemsigtigt... Med henblik herpå bør medlemsstaternes ydelse af statsstøtte senest i 2003 udvise en nedadgående tendens i forhold til BNP under hensyn til nødvendigheden af i stedet at kanalisere støtten i retning af horisontale mål af fælles interesse, herunder samhørighedsmål«.

1.3 Kommissionen har fremlagt et forslag om at regulere statsstøtte, der ydes i form af kompensation for offentlig tjeneste til virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Forslaget omfatter en beslutning og en »ad hoc«-fællesskabsramme samt en ændring af direktiv 80/723/EØF om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder⁽¹⁾.

1.4 Formålet med Kommissionens forslag er at anvende EF-traktatens bestemmelser, navnlig de fælles konkurrenceregler, på den økonomiske kompensation, som medlemsstaterne yder for visse tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse til hel eller delvis dækning af de specifikke omkostninger, der er forbundet med offentlig forsyningsforpligtelser.

⁽¹⁾ Forslag til direktiv om ændring af direktiv 2000/52/EF (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75).

1.4.1 I forslaget skelnes der imidlertid mellem forskellige kategorier af kompensation, hvilket begrænser dets anvendelse. Blandt andet er kompensationer, der opfylder de fire betingelser, som EF-domstolen opstillede i sine domme i henholdsvis Altmark⁽²⁾- og Enirirsorse⁽³⁾-sagen, undtaget fra de nye bestemmelser. Betingelserne er følgende: den begunstigede virksomhed skal reelt være pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret; de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde; kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis 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; og, i det omfang udvælgelsen af en virksomhed til at udføre ovennævnte forpligtelser falder uden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, fastlægges kompensationens størrelse på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret til at kunne opfylde kravene til offentlig tjeneste og samtidig sikre en rimelig fortjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne. Denne form for kompensation falder i henhold til EF-domstolen uden for EF-traktatens bestemmelser om »statsstøtte«.

1.4.2 Forslaget gælder heller ikke den i Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12. januar 2001⁽⁴⁾ fastsatte de minimis-støtte eller statsstøtte til public service-radio og tv-virksomhed⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Dom af 24. juli 2003 i sagen C-280/00, endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser.

⁽³⁾ Dom af 27. november 2003 i de forenede sager C-34/01 og C-38/01, endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser.

⁽⁴⁾ EFT L 10 af 13.1.2001, s. 30. Der er tale om finansiel støtte, hvis beløb ikke overstiger 100 000 EUR til en enkelt virksomhed over en treårig periode. Denne forordning finder ikke anvendelse i transportsektoren eller på aktiviteter i forbindelse med forarbejdning eller markedsføring af varer opregnet i bilag 1 til traktaten.

⁽⁵⁾ Der tænkes her konkret på den statsstøtte, der er anført i punkt 49 til 56 i Kommissionens meddelelse, EFT C 320 af 15.11.2001.

1.4.3 Det fremlagte forslag finder i henhold til EF-traktatens artikel 73 og Rådets forordninger (EØF) nr. 1191/69⁽¹⁾ og 1107/70⁽²⁾ heller ikke anvendelse på visse former for støtte inden for landtransportsektoren, dvs. transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, særlig når der er tale om virksomheder, der udelukkende tilvejebringer transportydelser i byer og forstæder eller regioner.

1.4.4 Endelig har Kommissionen i betragtning af den fælles transportpolitikks særlige mål også udeladt kompensationer for offentlige forsyningsforpligtelser i luftfarts- og søtransportsektoren⁽³⁾, med undtagelse af søtransportsektoren i det omfang forsyningspligten gælder søtransport til øer med en årlig trafikmængde på under 100 000 passagerer.

1.4.5 Forslaget finder i henhold til artikel 1 i beslutningen således anvendelse på ovennævnte søtransportydelser til øer såvel som på kompensationer for offentlig tjeneste, der ydes i form af statsstøtte til virksomheder inden for alle de af EF-traktaten omfattede sektorer, og som opfylder følgende betingelser:

- 1) Kompensationer ydet til virksomheder, hvis samlede årsomsætning (alle aktiviteter) før skat ikke har nået »tærskelværdi på (...)«⁽⁴⁾ i de to regnskabsår forud for det regnskabsår, hvor de fik overdraget den pågældende tjenesteydelse, og hvis årlige kompensation for den pågældende tjeneste andrager under »tærskelværdi på (...)«⁽⁵⁾, og som for kreditinstitutters vedkommende erstattes af en »tærskelværdi på (...)« på balancesummen;
- 2) Kompensationer ydet til hospitaler, der udøver virksomhed af almindelig økonomisk interesse;
- 3) Kompensationer ydet til sociale boligselskaber, der udøver virksomhed af almindelig økonomisk interesse.

1.4.6 Statsstøttens forenelighed med EF-traktatens artikel 86, stk. 2, berøres ikke af beslutningens anvendelse på disse områder, såfremt visse betingelser er opfyldt. Kommissionen foreslår derfor, at der sondres mellem på den ene side de tilfælde, hvor støtten i kraft af sin størrelse kan skabe betydelige konkurrencefordrejninger, og på den anden side de tilfælde, hvor støtten er af mere beskedent omfang.

(1) EFT L 156 af 28.6.1969. Forordningen er senest ændret ved forordning (EØF) nr. 1893/91 (EFT L 169 af 29.6.1991, s. 1).

(2) EFT L 130 af 15.6.1970. Forordningen er senest ændret ved forordning (EF) nr. 543/97 (EFT L 84 af 26.3.1997, s. 6).

(3) Der findes dog regler på dette område i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8) om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet, som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 (EFT L 284 af 31.10.2003, s.1), og Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 (EFT L 364 af 12.12.1992, s. 7) om cabotagesejlads.

(4) Disse tærskelværdier fastsættes endeligt i lyset af resultaterne af de åbne høringer, som Kommissionen har igangsat i forbindelse med dette forslag.

(5) Sidstnævnte tærskel kan fastlægges på grundlag af et årgennemsnit svarende til nutidsværdien af alle kompensationer ydet under kontraktens løbetid eller over en femårig periode.

1.4.7 I forslaget understreges eftertrykkeligt behovet for større gennemskuelighed i de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og offentlige virksomheder eller virksomheder, der er pålagt offentlige forsyningsforpligtelser. Der foreslås i den forbindelse en ændring af det gældende direktiv 80/723/EØF med en ny definition af »virksomheder, der skal føre særskilte regnskaber«. Ifølge denne definition skal der uanset den juridiske klassifikation af kompensation for offentlig tjeneste føres særskilte regnskaber, når de virksomheder, der modtager en sådan kompensation, ligeledes udøver aktiviteter, der falder uden for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

1.4.8 Endelig vil det fremsatte forslag hverken gælde for de strengere sektorspecifikke EF-retsakter og -foranstaltninger, der allerede måtte gælde for offentlige forsyningsforpligtelser, eller for de gældende fællesskabsbestemmelser om indgåelse af offentlige kontrakter.

1.4.9 Under alle omstændigheder finder forslaget kun anvendelse på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som de beskrives i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, hvortil dog skal siges, at det i forslaget ikke præciseres, hvad der menes hermed.

1.4.10 Nogle af forslagets øvrige bestemmelser er mere konkrete, bl.a. bestemmelserne om forenelighed og fritagelse fra anmeldelsespligten, kravene for overdragelse af forsyningspligttopgaverne og kriterierne for beregning af kompensationen.

1.4.11 I henhold til artikel 2 i udkastet til beslutning er kompensationer for offentlig tjeneste, der opfylder de i beslutningen fastsatte betingelser, således forenelige med det indre marked og fritaget for anmeldelsespligten efter traktatens artikel 88, stk. 3.

1.4.12 I henhold til artikel 4 skal forsyningspligt opgaven være overdraget ved en officiel retsakt (i form af en lov, administrative akter eller en kontrakt). Denne retsakt skal indeholde nærmere angivelse af forsyningspligt ydelserne samt de pågældende virksomheder og det omfattede område.

1.4.13 Dette sidste aspekt behandles særligt indgående i beslutningens artikel 5 såvel som i punkt 12-23 i de tidligere nævnte EF-rammebestemmelser. Kompensationen må i alt væsentligt ikke overstige omkostningerne ved opfyldelsen af de offentlige forsyningsforpligtelser under hensyntagen til indtægterne herfra samt en rimelig fortjeneste ved udførelsen af disse tjenesteydelser.

1.4.14 De omkostninger, der henføres under denne tjenesteydelse, kan omfatte alle variable omkostninger ved udførelsen af tjenesteydelsen, et rimeligt bidrag til de faste omkostninger samt en rimelig forrentning af egenkapitalen i det omfang, den anvendes til tjenesteydelsen ⁽¹⁾. De omkostninger, der tilregnes eventuelle aktiviteter udøvet ved siden af forsyningspligtighederne, kan under ingen omstændigheder henføres til disse tjenesteydelser. Omkostningerne skal som hovedregel beregnes i overensstemmelse med almindeligt anerkendte regnskabsprincipper.

1.4.15 På indtægtssiden bør der tages hensyn til alle indtægterne ved udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse. Ved rimelig fortjeneste forstås en forrentning af kapitalen, der tager hensyn til virksomhedens risiko eller manglende risiko som følge af statens intervention ⁽²⁾.

1.4.16 Medlemsstaterne bør derfor regelmæssigt kontrollere, at der ikke overkompenseres, dvs. at kompensationen ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at sikre, at tjenesterne fungerer, eftersom dette ville være uforeneligt med det indre marked. Hvis overkompensationen imidlertid ikke overstiger den samlede årlige kompensation med mere end 10 %, kan den trækkes fra det efterfølgende år. Eftersom omkostningerne ved visse tjenesteydelser af almen økonomisk interesse svinger fra år til år, kan det endog vise sig at være nødvendigt at øge kompensationen med mere end 10 % for at sikre deres udførelse. Medlemsstaterne bør i denne sammenhæng regelmæssigt opstille en balance for de enkelte sektorer, der højest må gælde for 3 år, og overkompensationen vil efter denne periode skulle tilbagebetales.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Med det fremlagte forslag lever Kommissionen op til sit løfte som bebudet på Det Europæiske Råds møde i Laeken i december 2001 om at øge retssikkerheden omkring kompensationer for offentlig tjeneste og i den forbindelse fastsætte konkrete EF-rammebestemmelser om statsstøtte til virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Jf. EF-domstolens dom af 3. juli 2003, CHRONOPOST, de forenede sager C-83/01P, C-93/01P og C-94/01P, endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser.

⁽²⁾ I henhold til artikel 5, stk. 4, i beslutningen bør der ved beregningen af den rimelige fortjeneste tages særligt hensyn til eventuelle indrømmelser af enerettigheder eller særrettigheder. Den pågældende medlemsstat kan desuden indføre kriterier, der kan tjene som incitament i relation til servicekvaliteten.

⁽³⁾ KOM(2001) 598 endelig.

2.2 Der hersker afgjort en vis usikkerhed omkring retsforholdene i forbindelse med reglerne for finansiering af forsyningspligtigheder og navnlig anvendelsen af statsstøttereglerne. Som tidligere nævnt har EF-domstolen ganske vist i sin retspraksis — sagerne Almark og Enirirsorse — opstillet en række juridiske betingelser, der skal være opfyldt.

2.3 Der er ikke desto mindre brug for en præcisering af disse betingelser, især af metoderne til omkostningsberegning (gennemskuelighed, parametre) og af de typer forsyningsforpligtelser, der ydes kompensation ⁽⁴⁾ for.

2.4 I den forstand kommer forslaget særlig belejligt for de økonomiske operatører, eftersom enhver statsstøtte, der modtages i kraft af, at de leverer en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som ikke er blevet anmeldt til Kommissionen, kan betragtes som ulovlig, uanset beløbets størrelse, så længe retsrammen ikke er trådt i kraft.

2.5 Støtten er i så fald ikke beskyttet mod sagsanlæg ved medlemsstaternes egne ordinære domstole, hvor dens lovlighed anfægtes.

2.6 Denne risiko er så meget større, som der hovedsagelig eksisterer to områder — finansiering og tildeling af markeder — hvor medlemsstaternes beføjelser til at definere og udvikle forsyningspligtighederne ofte er i strid med visse grundlæggende bestemmelser i EU-lovgivningen.

2.7 Medlemsstaterne kan således i vidt omfang selv beslutte, hvilke forsyningspligtigheder der skal finansieres og hvordan. I mangel af en harmonisering på EU-plan indskrænkes disse beføjelser i det væsentlige kun af EU's konkurrenceret ⁽⁵⁾, bortset fra at medlemsstaterne naturligvis skal opfylde deres sociale opgaver under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet, som er en bindende forfatningsmæssig bestemmelse både for EU og medlemsstaterne inden for rammerne af EU's regelværk.

2.8 Kommissionen bør se nærmere på, hvordan den klart og tydeligt kan redegøre for, hvad der ligger til grund for fremlæggelsen af de enkelte forslag (retsgrundlag, behov, proportionalitet), og hvorfor det — i overensstemmelse med god praksis og protokollen om nærheds- og proportionalitetsprincippet — skal foregå på EU-plan (subsidiaritetskriterier, kvalitative og/eller kvantitative indikatorer).

⁽⁴⁾ Kommissionen: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: »Rapport om den offentlige høring om grønningen om forsyningspligtigheder«, Bruxelles, 29.3.2004, SEK(2004) 326, s. 27-28.

⁽⁵⁾ Blandt de finansieringsordninger, der anvendes i medlemsstaterne, kan nævnes direkte økonomisk støtte over statsbudgettet, særlige eller eksklusive rettigheder, bidrag fra markedsdeltagerne, takstudling og solidarisk finansiering, jf. Kommissionen, KOM(2004) 374, s. 13.

2.9 Af disse og andre grunde bør der tages positivt imod Kommissionens forslag, som primært skal vejlede medlemsstaternes myndigheder i opfyldelsen af grundlæggende forpligtelser, såsom gennemsigtig gennemførelse af procedurerne for tildeling af offentlige kontrakter og agtpågivenhed over for eventuelle skadelige virkninger for den frie konkurrence som følge af virksomheders ineffektive varetagelse af forsyningspligt-opgaverne ⁽¹⁾.

2.10 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg går ind for et lovforslag, der udvider de af EF-domstolen opstillede betingelser, således at kompensationer for forsyningspligt-ydelser undtages EF-traktatens bestemmelser om statsstøtte.

3. Særlige bemærkninger

3.1 Der skal dog peges på nogle formelle og indholdsmæssige spørgsmål, som rejser sig ved en gennemgang af forslaget.

3.2 De tre hovedformål med forslaget kan sammenfattes således: 1. fastsættelse af, at statsstøtte af relativt begrænset omfang til virksomheder, der har fået overdraget udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skal betragtes som forenelig med det indre marked; 2. styrkelse af retssikkerheden i forbindelse med kompensationer for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som overstiger denne grænse, gennem fastlæggelse af kriterierne for evaluering af dem; 3. opstilling af de kriterier, der afgør, om sådanne kompensationer kan betragtes som statsstøtte.

3.3 Efter EØSU's mening bør forslagens bestemmelser udvides til at omfatte enhver kompensation for offentlig tjenesteforpligtelse, som er klart defineret og ydes regelmæssigt, og som svarer til — men ikke overstiger — de påløbne ekstraomkostninger, og den pågældende virksomhed skal føre særskilte regnskaber. Alt dette under forbehold af Kommissionens og Domstolens efterfølgende kontrol- og sanktionsbeføjelse.

3.4 Forslagets anvendelsesområde er dog ikke klart afgrænset og, især hvad angår beslutningen, defineres det ud fra forskelligartede kriterier, som enten udelukker visse situationer eller sektorer (se ovenfor punkt 1.4.2-1.4.4) eller begrænser disse generelt ud fra mere kvantitative end kvalitative forhold (se ovenfor punkt 1.4.5).

⁽¹⁾ Jf. Europa-Parlamentets betænkning om grønbogen om forsyningspligt-ydelser, Bruxelles, 17.12.2003, dok. A5-0484/2003 endelig, PE 323.188, s. 11-13. Se også Regionsudvalgets udtalelse om »Grønbog om forsyningspligt-ydelser i Europa«, EUT C 73 af 23.3.2004, s. 7, især s. 10-11.

3.5 Endvidere er de juridiske begreber, der anvendes i nogle af forslagens bestemmelser, uklare. F.eks. fastsættes det, at omkostningerne skal beregnes »i overensstemmelse med almindeligt anerkendte regnskabsprincipper«. Det samme gælder afgrænsningen af beslutningens anvendelsesområde gennem henvisning til »tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som de beskrives i EF-traktatens artikel 86, stk. 2«. Sådanne tjenesteydelser er som bekendt hverken defineret nærmere i traktaterne eller i den afledte EU-ret.

3.6 Efter EØSU's mening bør enhver form for øcabotage udelukkes fra anvendelsesområdet ligesom alle andre transportformer, medmindre Kommissionen giver en passende begrundelse for at medtage den i forslaget.

3.7 Følgelig må det også i betragtning af målenes markante teknisk-instrumentale karakter med rimelighed kunne kræves, at Kommissionen tydeligere afgrænser begrebet tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, så det kan skelnes fra andre, der traditionelt anvendes i medlemsstaternes lovgivningstradition, såsom offentlig tjeneste og forsyningspligt-ydelse ⁽²⁾. Ret beset indebærer den generelle betydning, som Kommissionen lægger i begrebet tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, at overordentligt samfundsnyttige aktivitetsområder, såsom forskning med henblik på forbedring af sundheden og forbrugerbeskyttelsen, falder uden for forslaget ⁽³⁾.

3.8 Her skal det understreges, at mens der på overnationalt plan er behov for en juridisk skelnen mellem begreberne »forsyningspligt-ydelser« og »tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse«, er der ikke noget påtrængende behov for også på dette plan at definere sociale tjenesteydelser. For det første er disse tjenesteydelser kun af relevans for EU-retten, hvis de giver tjenesteyderen en økonomisk fortjeneste, og for det andet ville de i så fald automatisk falde ind under et af de to ovennævnte begreber.

3.9 Endvidere kommer forslaget ikke ind på klassificeringen af visse fremgangsmåder for finansiering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, såsom solidarisk finansiering, der giver problemer med adgang til visse nationale markeder (f.eks. til forsikringsmarkedet). Det fastlægger heller ikke kriterier for evaluering af god praksis på EU-plan, som blandt andet ville kunne klarlægge lovligheden af den praksis, der går under betegnelsen »cream skimming«. ⁽⁴⁾

3.10 Forslaget anvender samme kriterier mht. overholdelse af den grundlæggende rammelovgivning for det indre marked uden at skelne mellem sektorer og uden at tage operatørernes forskellige besvarelser med i betragtning.

⁽²⁾ Dette spørgsmål er gentagne gange blevet taget op af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og senest i dets udtalelse om »Grønbogen om forsyningspligt-ydelser« af 11. december 2003, EUT C 80 af 30.3.2004, s. 66.

⁽³⁾ Se bilag 1 (»Definition af begreber«) i »Hvidbogen om forsyningspligt-ydelser«, KOM(2004) 374 endelig, cit. s. 23.

⁽⁴⁾ Dette kan især få en negativ indvirkning på udligningen af takster og krydsfinansiering mellem rentable og underskudsgivende tjenester i de liberaliserede sektorer.

3.11 Det går dermed ud fra et misforstået princip om ligebehandling af vidt forskellige situationer. Vandforsyning, bortledning af spildevand og genanvendelse af affald sidestilles med el- eller gasforsyning: dvs. sektorer, som hverken opererer under samme vilkår (mht. miljøbeskyttelse, infrastrukturer osv.) eller på samme markeder. Førstnævnte er kommunale eller regionale tjenesteydelser, mens sidstnævnte fungerer på nationalt, grænseoverskridende eller internationalt plan. At trække samme overnationale finansieringsforskrifter ned over alle disse sektorer er ikke hensigtsmæssigt.

3.12 Alle sektorer er heller ikke lige tiltrækkende for leverandørerne af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Nogle tjenester kræver bestemte infrastrukturer og udstyr, som naturligvis øger omkostningerne og ligefrem kan afholde private fra at investere i dem, fordi de ikke er rentable på kort og mellemlang sigt.

3.13 Desuden viderefører forslaget, hvis retsgrundlag er EF-traktatens artikel 86, stk. 3, den asymmetri, der allerede er segmenteret i traktaterne mellem på den ene side konkurrence-lovgivningen, hvor tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse betragtes som fritagelser fra traktatens artikel 86, stk. 2, og på den anden side den positive anerkendelse af dem i traktatens artikel 16 og i artikel 36 i charteret om grundlæggende rettigheder. Denne tilgang svækker den enorme betydning, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, har ikke alene for EU politiske indsats — social og territorial samhørighed — men også som garanti for borgernes udøvelse af grundlæggende rettigheder såsom fri bevægelighed.

3.14 De problemer, som forslaget rejser, udspringer således direkte af den lovgivningsteknik, som Kommissionen anvender, i hvert fald når det gælder følgende to spørgsmål, nemlig instrumentets mål og reguleringens effektivitet. Hvad angår det første spørgsmål minder den fremgangsmåde, der er fulgt i forslaget, om gruppefritagelsesforordningerne, som er hyppigt brugt i EU's konkurrencelovgivning på det indre marked. Ved således at samle forskellige situationer under samme hat kan man frygte, at vi er på vej mod en skjult harmonisering, som

ad lovgivningens vej skærer igennem de komplicerede realiteter, der kendetegner tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, i stedet for at tage fat på en mere differentieret og grundigere tilnærmelse på det juridiske plan.

3.15 I forlængelse heraf skal der om det andet spørgsmål, reguleringens effektivitet, bemærkes følgende. I mangel af et forudgående forslag til rammedirektiv — som efterlyst af EØSU ⁽¹⁾ — der kunne konsolidere mål og principper for den grundlæggende lovgivning om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og præcisere de begreber, der anvendes i traktaterne og direktiverne for de enkelte sektorer, samt vilkårene for de forskellige operatører ⁽²⁾, kan det foreliggende forslag ikke i sig selv garantere den retssikkerhed, som er nødvendig for denne del af det indre marked.

3.16 Uden en sådan juridisk infrastruktur må der forventes utallige konflikter om anvendelse og fortolkning af bestemmelserne med deraf følgende overbelastning af de kompetente retlige organer. Gennemførelsen af forslaget kan faktisk føre til overtrædelse af subsidiaritetsprincippet, som i den nuværende integrationsproces har opnået endnu stærkere beskyttelse, jf. artikel I-9 og ad hoc protokollen til det udkast til en forfatning for Europa, som Det Europæiske Konvent har udarbejdet.

3.17 EØSU håber, at målet om styrkelse af den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed ikke bremses af gennemførelsen af de foreliggende rammebestemmelser. Det er nødvendigt at opretholde støtten til fremme af den økonomiske udvikling i de regioner, hvor levestandarden er unormalt lav eller arbejdsløsheden meget stor, samt støtten til fremme af udviklingen af bestemte erhverv eller økonomiske regioner.

3.18 Der er nok brug for en ny tilgang til EU's politik for statsstøtte, eftersom relationerne mellem Kommissionen og de regionale og/eller lokale myndigheder, som Kommissionen er nødt til at have direkte kontakt med i sager vedrørende tildeling af støtte fra disse myndigheder, meget vel kan blive endnu mere komplicerede.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ EFT C 241 af 7.10.2002, pkt. 4.4.

⁽²⁾ Se pkt. 3.1 til 3.5 i Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 11. december 2003, cit. supra.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af sønæringsbeviser, som er udstedt af medlemsstaterne, og om ændring af direktiv 2001/25/EF«

KOM(2004) 311 endelig — 2004/0098 (COD)

(2005/C 157/07)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. maj 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 80, stk. 2, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's faglige sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Eduardo Chagas til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 140 stemmer for og 4 hverken for eller imod:

1. Baggrund

1.1 Kommissionen fremsatte den 26. april 2004 et forslag til direktiv om anerkendelse af sønæringsbeviser udstedt af medlemsstaterne og om ændring af direktiv 2001/25/EF⁽¹⁾ med det formål at forenkle proceduren for anerkendelse af beviser, der er udstedt af medlemsstaterne.

1.2 Kravene til søfolks uddannelse, uddannelsesbeviser og vagttjeneste er fastsat i Den Internationale Søfartsorganisations konvention om uddannelse af søfarende, om sønæring og om vagthold af 1978 med senere ændringer (STCW-konventionen). Konventionen fastsætter bl.a. særlige kriterier for anerkendelse af beviser, som parterne udsteder til skibsførere, officerer eller radiooperatører.

1.3 Disse internationale bestemmelser blev omsat til fællesskabslovgivning ved hjælp af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/25/EF⁽²⁾ af 4. april 2001, senest ændret ved direktiv 2003/103/EF⁽³⁾ om minimumsuddannelsesniveaut for søfartserhverv. Medlemsstaterne skal således udstede kvalifikationsbeviser til søfolk i overensstemmelse med disse standarder.

1.4 Med hensyn til medlemsstaternes indbyrdes anerkendelse af uddannelsesbeviser fastsætter direktiv 2001/25/EF, at anerkendelse af uddannelsesbeviser til søfolk med eller uden statsborgerskab i medlemsstaterne omfattes af bestemmelserne i direktiv 89/48/EØF⁽⁴⁾ og 92/51/EØF⁽⁵⁾ om den generelle ordning for gensidig anerkendelse af erhvervsuddannelser. Den generelle ordning fastsætter en procedure for anerkendelse af beviser for søfolks erhvervsfaglige kvalifikationer, der indebærer en sammenligning mellem uddannelser eller tilsvarende kvalifi-

kationer. I tilfælde af afgørende forskelle kan de pågældende søfolk underkastes særlige supplerende foranstaltninger. Det er i øjeblikket paradoksalt, at den indbyrdes anerkendelse mellem EU-medlemsstaterne er mere besværlig end anerkendelsen af tredjelandes beviser.

1.5 Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne automatisk accepterer alle beviser, som andre medlemsstater udsteder til søfolk i overensstemmelse med direktivet. Det vigtigste formål med den foreslåede foranstaltning er at sikre, at alle søfolk, som er kvalificerede i en af medlemsstaterne og har bevis på det, kan få lov til at gøre tjeneste om bord på skibe, der fører en anden medlemsstats flag, uden at der stilles yderligere betingelser.

1.6 Desuden mener Kommissionen, at det ville være hensigtsmæssigt at indføre STCW-konventionens bestemmelser om søfolks sprogkundskaber i Fællesskabets lovgivning. Sådanne bestemmelser ville ikke blot skabe effektiv kommunikation om bord på skibene, men også fremme den frie bevægelighed blandt søfolk.

1.7 Kommissionens direktivforslag sigter desuden mod at ændre direktiv 2001/25/EF med henblik på at sikre:

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/25/EF af 4. april 2001 om minimumsuddannelsesniveaut for søfartserhverv.

⁽²⁾ Jf. fodnote 1.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/103/EF af 17. november 2003 om ændring af direktiv 2001/25/EF om minimumsuddannelsesniveaut for søfartserhverv.

⁽⁴⁾ Rådets direktiv 89/48/EØF om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed.

⁽⁵⁾ Rådets direktiv 92/51/EØF om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplerende af direktiv 89/48/EØF.

— at medlemsstaterne vedtager foranstaltninger, som forhindrer og straffer falskneri i forbindelse med sønæringsbeviser,

— at det regelmæssigt skal vurderes, om medlemsstaternes overholder bestemmelserne i det ændrede direktiv 2001/25/EF.

2. Generelle bemærkninger

2.1 EØSU anerkender behovet for, at der indføres en procedure til fremme af medlemsstaternes anerkendelse af søneringsbeviser, der er udstedt inden for Unionen i overensstemmelse med minimumskravene i det ændrede direktiv 2001/25/EF.

2.2 EØSU anerkender endvidere behovet for at sikre en fuldstændig og vedvarende overholdelse af de gældende krav med henblik på at opfylde de internationale forpligtelser.

2.3 EØSU noterer, at Rådet i sine konklusioner af 5. juni 2003 understregede, at det er nødvendigt at fremme søfolks mobilitet inden for Unionen ⁽⁶⁾.

2.4 EØSU noterer endvidere, at den nuværende generelle ordning for anerkendelse af erhvervsmæssig og faglig uddannelse er noget tung og udelukker, at de relevante bestemmelser i konventionen anvendes til en gensidig anerkendelse af beviser, der er udstedt inden for EU.

2.5 EØSU erkender, at den nylig indførte procedure for anerkendelse af beviser udstedt af tredjelande er enklere. Søfolk med uddannelse fra en af medlemsstaterne kan derfor blive ringere stillet. De foreslåede ændringer, der er i tråd med de internationale krav, bør afhjælpe denne potentielle ulempe.

2.6 EØSU erkender også, at nogle medlemsstater forbeholder stillingerne som skibsfører og førstestyrmand til deres egne statsborgere, hvilket bekræftes af EF-Domstolen i sagerne C-47/02 og C-405/01. Dette viser tydeligt, at medlemsstater kan forhindre søfolks frie bevægelighed og således forbeholde stillinger til egne statsborgere. Nederlandene og Det Forenede Kongerige har de mindst restriktive politikker blandt medlemsstaterne med hensyn til ansættelse af udenlandske statsborgere.

2.7 EØSU er bevidst om behovet for et fælles arbejdsprog, som alle søfolkene forstår og kan kommunikere på. Dette er særlig vigtigt i nødsituationer og med henblik på at forbedre de sociale forhold om bord.

2.8 EØSU bifalder, at Kommissionen henleder opmærksomheden på udbredelsen af forfalskede beviser som omtalt i en nylig undersøgelse foretaget af Den Internationale Søfartsorganisation ⁽⁷⁾, og opfordrer medlemsstaterne til at træffe og håndhæve alle nødvendige foranstaltninger til forebyggelse af svigagtig opnåelse og udstedelse samt forfalskning af søneringsbeviser.

⁽⁶⁾ Om fremme af søfart og søfartserhverv i Unionen.

⁽⁷⁾ »A study on fraudulent practices associated with certificates of competency and endorsements«, Seafarers International research Centre (SIRC), 2001.

2.9 EØSU anerkender behovet for en mere effektiv og mindre tung ordning for medlemsstaternes gensidige anerkendelse af beviser og mener, at det fortsat er nødvendigt med procedurer til aktiv bekæmpelse af falske søneringsbeviser. Værtslandene skal have procedurer, der sikrer, at et bevis udstedt i en anden medlemsstat kan anvendes på et af værtslandets skibe.

2.10 EØSU mener, at et værtsland ud over at kræve minimumsstandarder for sprogkundskaber fra alle bevisindehavere også bør stille betingelser om kendskab til landets søret, hvilket forudsætter en udstedelse af et »anerkendelsesdokument«.

2.11 EØSU er enig i, at Det Europæiske Søfartssikkerhedsagentur spiller en vigtig rolle i sikringen af såvel overensstemmelse som ensartethed på tværs af medlemsstaterne, og at den administrative byrde skal holdes på et minimum. Dette er en afgørende faktor, hvis man vil sikre et højt professionelt niveau blandt EU-søfolk.

2.12 EØSU anerkender Det Europæiske Søfartssikkerhedsagenturs betydelige rolle og er samtidig opmærksom på agenturets begrænsninger. EØSU henleder dog Kommissionens opmærksomhed på behovet for tilstrækkelige finansielle, menneskelige og tekniske ressourcer.

2.13 EØSU gør Kommissionen opmærksom på de mulige skadelige virkninger af at tillade et ubegrænset antal statsborgere fra en medlemsstat at tage hyre på skibe fra en anden medlemsstat. EØSU erkender, at dette er i tråd med arbejdskraftens frie bevægelighed og i visse tilfælde nødvendigt, men noterer samtidig, at den totale mangel på begrænsning af antallet af udstedte beviser kan få negativ indflydelse på den fortsatte beskæftigelse af søfolk i visse medlemsstater. I sidste ende kan opretholdelse og forøgelse af søfartsekspertisen i EU blive påvirket.

2.14 EØSU opfordrer medlemsstaterne til i samarbejde med arbejdsmarkedets parter at indføre en afbalanceret beskæftigelsesordning, der sikrer, at søfolkenes kvalifikationsniveau i EU bevares og forbedres.

2.15 EØSU er skuffet over, at Kommissionen, efter først at have behandlet anerkendelsen af tredjelandstatsborgeres kvalifikationer og nu den gensidige anerkendelse af EU-søfolks beviser, ikke på nuværende tidspunkt prøver at tilvejebringe sociale beskyttelsesforanstaltninger, der omfatter alle søfolk på fartøjer under EU-flag.

3. Særlige bemærkninger

3.1 Artikel 1

EØSU bekræfter, at direktivet skal gælde for søfartserhverv, som udføres af personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og af tredjelandstatsborgere, som er i besiddelse af et kvalifikationsbevis udstedt af en medlemsstat. Det er vigtigt, at dette ikke udvides til at omfatte beviser, der oprindeligt er udstedt af et tredjeland og attesteret af en medlemsstat.

3.2 Artikel 3

Selvom alle søfolk, der er i besiddelse af et behørigt bevis som fastsat i artikel 1, i henhold til artikel 2 skal have ret til at gøre tjeneste om bord på skibe, der fører en anden medlemsstats flag, bør dette kun være muligt, forudsat at der udstedes en formel bevisanerkendelse. En sådan anerkendelse er påkrævet for at forhindre svigagtig brug af beviser og for at dokumentere sprogkunderskab og kendskab til værtsmedlemsstatens søret.

3.3 Artikel 4

EØSU er bevidst om søfolkenes behov for at få tilstrækkelige sprogkunderskab i overensstemmelse med kravene i STCW-kodeksens afsnit A-II/1, A-III/1, A-IV/2 og A-II/4. Dette synes dog noget tvetydigt, eftersom det er svært for medlemsstaterne at garantere, at bestemmelsen overholdes, mens det i henhold til STCW-kodeksen er værtsmedlemsstatens ansvar at sikre, at søfolk har tilstrækkelige sprogkunderskab. Først når dette er sikret, kan værtslandet udstede en behørig anerkendelse.

3.4 Artikel 5

EØSU bifalder bestemmelserne vedrørende forebyggelse af svig. Anvendelsen af falske kvalifikationsbeviser kan ikke alene være til fare for sikkerheden til søs, men også forårsage alvorlige skader på havmiljøet og underminere søfartserhvervets omdømme. Udstedelsen af en behørig bevisanerkendelse ville kunne bidrage til forebyggelsen af svigagtig brug af beviser.

3.5 Artikel 6

EØSU er tilfreds med Det Europæiske Søfartssikkerhedsagenturs rolle i sikringen af, at medlemsstaterne træffer og håndhæver

passende foranstaltninger med henblik på at forhindre og straffe svigagtig brug af beviser.

3.6 Artikel 7

EØSU erkender og bifalder, at Kommissionen med agenturets bistand mindst hvert femte år skal kontrollere, at medlemsstaterne overholder de krav om uddannelse og bevisudstedelse, som er fastsat i direktiv 2001/25/EF.

4. Konklusion

4.1 EØSU anerkender og hilser Kommissionens forslag velkommen med forbehold af de ovenfor fremsatte bemærkninger.

4.2 EØSU er enig i, at det er nødvendigt med en mindre tung ordning for medlemsstaters anerkendelse af beviser. Den automatiske anerkendelse udelukker dog ikke, at der er behov for at sikre tilstrækkelige sprogkunderskab, viden om værtslandets søret og forebyggelse af svigagtig brug af beviser. Derfor skal værtsmedlemsstaten have egnede procedurer til rådighed.

4.3 EØSU er enig i, at det er ønskeligt at få en effektiv og pålidelig ordning på fællesskabsplan for anerkendelse af beviser for erhvervskompetence, som er udstedt i medlemsstaterne, men frygter, at Kommissionen ikke tager hånd om de fremtidige beskæftigelsesmuligheder for EU-søfolk samt bevarelsen og forøgelsen af EU's søfartsekspertise.

4.4 EØSU er tilfreds med, at Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed efter planen skal hjælpe Kommissionen med at sikre, at procedurerne overholdes, og anmoder Kommissionen om at sørge for, at der stilles tilstrækkelige ressourcer til rådighed på såvel medlemsstatsplan som EU-plan.

4.5 EØSU anerkender den betydning, som Kommissionen tillægger uddannelse af søfolk i sikkerhed til søs og beskyttelse af havmiljøet, men er bekymret over, at der ikke er truffet yderligere foranstaltninger til sikring af, at tredjelandstatsborgere og EU-borgere ikke udnyttes på skibe fra EU.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmoniserede flodtrafikinformationstjenester på de indre vandveje i Fællesskabet«

KOM(2004) 392 endelig — 2004/0123 (COD)

(2005/C 157/08)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. juni 2004 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 EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede **Jan Simons** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 144 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Kommissionen fremlagde den 25. maj 2004 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmoniserede flodtrafikinformationstjenester (RIS) på de indre vandveje i Fællesskabet. Formålet er at støtte indlandssejladens fremtidige udvikling ved at inddrage og harmonisere de eksisterende nationale telematik-tjenester, der over de seneste år er blevet indført eller er under indførelse i de forskellige medlemsstater.

1.2 Direktivforslaget indgår i de politiske bestræbelser på at fremme alternative transportformer til vejtransport. Dette skal løse de problemer, der i de seneste år er opstået som følge af en usammenhængende transportpolitik, der angives som årsagen til det europæiske transportsystems mange aktuelle problemer.

Trafikken på de indre vandveje har tilstrækkelig infrastruktur og skibsteknisk kapacitet til at overtage en væsentligt større andel af den samlede godstransport i Europa fra transport ad landevej. Indlandssejlads kan via de grænseoverskridende vandveje og de mange indenlandske vandveje i Europa dække en stor del af det samlede europæiske transportbehov. Sektoren er på forskellige områder kendetegnet ved innovation. Indlandssejlads er blevet mere kendt som et alternativ til vejtransport, og det er allerede lykkedes den at erobre nye markeder.

1.3 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har allerede i en række (initiativ-)udtalelser samt konklusioner af drøftelser i diverse udvalg fremhævet indlandssejladens betyd-

ningsfulde rolle på enhedsmarkedet⁽¹⁾. Der bør lægges særlig vægt på at fjerne både nationale og internationale flaskehalse i infrastrukturen. EØSU har flere gange opfordret EU's medlemsstater til at gøre det nødvendige for at vedligeholde de indre vandveje. EØSU mener, at der som udgangspunkt bør sikres en passende vedligeholdelse af vandvejene, ellers vil det næppe tjene noget formål at indføre avancerede flodtrafikinformationstjenester. Netop fordi denne grundlæggende forudsætning fortsat ikke er opfyldt, er der allerede opstået flaskehalse, som risikerer at true indlandssejladens fremtidige udvikling⁽²⁾.

1.4 Som led i hvidbogens strategi har Kommissionen forpligtet sig til at bistå sektoren med at tilpasse sig nye markedskrav. Den opfordrer stærkt til at udnytte den moderne informations- og kommunikationsteknologi (IKT), ikke mindst for at forbedre trafikreguleringen og transportstyringen på de indre vandveje.

⁽¹⁾ Der sigtes til: DI CESE 48/2002 rev.: Fælles konklusioner fra det blandede rådgivende udvalg EU/Rumænien, godkendt på udvalgets femte møde i Bukarest den 23.-24. maj 2002, om optimeringen af Donau som paneuropæisk TEN-korridor, ordfører: Anna Bredima-Savopoulou; EØSU's udtalelse om »Gennemførelse af den strukturrede sociale dialog i de paneuropæiske transportkorridorer«, EFT C 85 af 8.4.2003, ordfører: Karin Alleweldt; EØSU's udtalelse om »Fremtiden for det transeuropæiske transportnet »Indre vandveje«, EFT C 80 af 3.4.2002, ordfører: Philippe Levaux, og EØSU's udtalelse om »Mod paneuropæiske regler for indlandsskibsfarten«, EFT C 10 af 14.1.2004, ordfører: Jan Simons.

⁽²⁾ I Nederlandene stoppede man eksempelvis i 2004 investeringerne til vedligeholdelse af vandvejsnettet til trods for, at der er brug for en minimumsinvestering på 35 mio. EUR, hvis den nuværende stagnation skal vendes og andre undgås. De fornødne midler stilles først til rådighed i 2007.

I Tyskland vurderes de nødvendige fornyelsesinvesteringer for perioden 2000-2020 til over 11 mia. EUR. Dette svarer til over 500 mio. EUR om året. I Forbundsrepublikkens nye transportplanlægning for 2001-2015 anslås det årlige vedligeholdelsesbehov imidlertid kun til 440 mio. EUR (Planco Gutachten: »Potenziale und Zukunft der deutschen Binnenschifffahrt«, november 2003).

1.5 Kommissionen mener, at indførelse af RIS-modellen vil føre til forenelighed og samvirke mellem nuværende og fremtidige RIS-systemer på europæisk plan. De europæiske leverandører vil derved blive tilskyndet til at fremstille hardware og software til RIS til rimelige og overkommelige priser.

1.6 De internationale flodkommissioner, Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen og Donau-kommissionen støtter udviklingen og indførelsen af RIS. Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen har i den forbindelse allerede vedtaget de tekniske retningslinjer og specifikationer, der lægges op til i direktivet, og som er udarbejdet af den internationale sammenlutning af søfartskongresser (PIANC).

2. Brugere og RIS' betydning for indlandssejladens

2.1 I henhold til direktivforslaget udgør RIS-modellen den mest omfattende ændring i sektoren i adskillige årtier. Modellen går ud på at oprette en informationstjeneste til støtte for planlægning og styring af trafik- og transportaktiviteterne. Dette skal ske ved, at de telematik tjenester, der har udviklet sig selvstændigt på nationalt plan, integreres i en interoperationel model.

2.2 Indførelsen af RIS vil ifølge Kommissionens forslag komme hele det europæiske indre vandvejssystem til gode. Genoplivning af vandvejstransporten ved at indføre RIS er særlig interessant i lyset af Den Europæiske Unions udvidelse med de central- og østeuropæiske lande.

RIS forventes samtidig at gøre de kompetente myndigheders opgaver lettere, ikke mindst når det drejer sig om trafikregulering og overvågning af farligt gods. Sikkerhed og miljøbeskyttelse vil blive forøget i kraft af bedre oplysninger og kortere reaktionstid i ulykkestilfælde.

2.3 Både trafik- og transportrelaterede tjenester bør drage fordel af harmoniseringen af flodtrafikinformationstjenester. Det vil sige, at direktivet skal være til fordel for såvel de nationale myndigheder som vandvejstransporten. Dets mål er således af både offentligretlig og privatretlig karakter.

2.4 Eftersom målsætningerne og grundprincipperne varierer afhængig af, om systemet anvendes på et offentligretligt eller privatretligt grundlag, er der brug for en særlig overvågning af information og tjenester for at undgå en utilsigtet anvendelse. Når oplysningerne anvendes i offentligretligt regi, skal det ske under klar garanti for beskyttelsen af privatlivets fred i forbindelse med elektronisk kommunikation.

3. Fordelene ved RIS i forbindelse med indlandssejladens fremtidige udvikling

3.1 Flodtrafikinformationstjenester betragtes i direktivforslaget som afgørende for en mulig omlægning til søtransport og for fremme af indlandssejladens integration i intermodale transportsystemer, hvilket vil gavne samfundet som helhed. I henhold til direktivforslaget forventes RIS at indebære strategiske fordele i følgende fire henseender:

- Forbedret konkurrenceevne
- Den bedst mulige udnyttelse af infrastrukturene
- Forbedret sikkerhed
- Større miljøbeskyttelse.

3.2 Hvad angår det første aspekt ønsker EØSU at understrege, at en forbedret konkurrenceevne skal styrke hele sektorens position i forhold til andre transportformer. De planlagte tjenester må på ingen måde forringe vandvejstransportens konkurrenceevne yderligere i de nye og fremtidige medlemsstater, som i forvejen oplever en svækket konkurrenceevne på grund af deres økonomiske situation. Ved finansiering af gennemførelsen af RIS skal der især lægges vægt på dette aspekt ⁽¹⁾.

3.3 En mere effektiv rejseplanlægning med mere tilpassede hastigheder vil ifølge forslaget betyde kortere ventetider og begrænse tabet af fortjeneste. Derudover forventes RIS gennem informationskontakter mellem alle forsyningskædens led at fremme inddragelsen af vandvejstransport i den kombinerede transportkæde.

3.4 Der bør i højere grad lægges vægt på de alment kendte fordele ved indlandssejlads — sikkerhed og miljøbeskyttelse — samtidig med at der stræbes efter at forbedre konkurrenceevnen i forhold til andre transportformer. Indlandssejlads betragtes allerede nu som den sikreste transportform ⁽²⁾.

3.5 Som situationen ser ud i dag, vil indlandssejlads kunne bevare sit forspring, hvad angår miljøbeskyttelse, i forhold til de konkurrerende transportformer. I en nylig offentliggjort undersøgelse om vandvejstransportens miljøpræstationer ⁽³⁾ konkluderes, at sejlads ad indre vandveje kan bidrage til en forbedring af det samlede transportsystems miljøpåvirkning. Dermed bidrages der også til opfyldelsen af Kyoto-målene for begrænsning af emission af drivhusgasser.

⁽¹⁾ Alle Donau-landene deltager allerede i RIS Lead-projekter, der skal føre til en harmonisering af flodinformationstjenester (jf. COMPRIS: Consortium Operational Management Platform River Information Services 2002-2005, som omfatter 44 partnere fra 11 lande, herunder Slovakiet, Ungarn, Rumænien og Bulgarien). Det forventes, at indførelsen af RIS vil medføre en betragtelig modernisering af sejlads på Donau (Via Donau: »Strategy and achievements on the implementation of RIS in the Danube region«, 13.10.2004).

⁽²⁾ EU Energy and transport in figures, statistical pocketbook 2003, Part 3: Transport, chapter 6: Safety.

⁽³⁾ Royal Haskoning: »Environmental Performance of Inland Shipping«, 27.1.2004.

3.6 EU's miljøministres beslutning den 28. juni 2004 om at begrænse svovlindholdet i de brændstoffer, der anvendes af flodfartøjer, til 0,1 % i 2010 afspejler ligeledes sektorens miljøbevidsthed. Et højt svovlindhold i brændstoffer har en skadelig virkning på menneskers helbred og kan medføre en forsurening af jorden og vandet. Vandvejstransportsektoren vil gøre en indsats for at bekæmpe disse risici og derved værne om sit omdømme som den mest miljøvenlige transportform. Den europæiske flodflåde er i langt de fleste tilfælde allerede gået over til brændstoffer med et svovlindhold på mindre end 0,2 %.

Ved at udstyre skibene med mere miljøvenlige motorer og anvende brændstoffer med lavt indhold af skadelige stoffer formår indlandssejlad at opretholde en positiv miljøbalance i forhold til andre transportformer.

Indførelsen af RIS skal føre til en yderligere mindskeelse af denne transportforms energiforbrug, og de erklærede fordele forbundet hermed vil kunne hjælpe vandvejstransporten med at nå sine miljømål.

4. Direktivforslaget og dets anvendelsesområde

4.1 Direktivet bør forpligte medlemsstaterne til at fremme indførelsen og anvendelsen af harmoniserede flodtrafikinformationstjenester (RIS) og til at opstille de lovgivningsmæssige rammer for disse tjenesters iværksættelse og videreudvikling. Den grundlæggende tanke er at integrere eksisterende teknologier umiddelbart (Artikel 1).

4.2 Det virker rimeligt at begrænse anvendelsesområdet til vandveje af klasse IV og derover. EØSU bifalder ligeledes, at man har valgt en dynamisk henvisning til klassificeringen af Europas indre vandveje.

4.3 I direktivet pålægges medlemsstaterne særlige forpligtelser til at levere de oplysninger, som er nødvendige for at gennemføre rejsen, sørge for elektroniske søkort og efterretninger for skippere og myndigheder.

At medlemsstaterne kun skal sikre adgang til anvendelige elektroniske søkort, der ifølge klassificeringen af Europas indre vandveje hører til i klasse Va og derover, giver efter EØSU's mening anledning til bekymring i betragtning af vandvejsnettet i Tyskland, Belgien, Tjekkiet og Polen (Artikel 4).

4.4 **I princippet** forpligter direktivet ikke private brugere, dvs. indlandsskipperne, til at installere det udstyr, der kræves for at deltage i RIS. Medlemsstaterne opfordres ikke desto mindre til at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger for at tilse, at brugerne og fartøjerne følger de krav til udstyr, som direk-

tivet indebærer. For at imødekomme dette krav og tilskynde indlandsskipperne til at gøre brug af RIS bør medlemsstaterne efter EØSU's mening ikke blot tilvejebringe de nødvendige oplysninger, men også skabe mere incitament til at forsyne fartøjerne med den nødvendige udrustning.

Af hensyn til gennemsigtigheden og princippet om frivillighed kan anvendelsen af de pågældende tjenester ikke gøres obligatorisk. Ikke desto mindre bør medlemsstaterne som led i deres bestræbelser på at indføre RIS og gennemføre direktivets målsætninger tilvejebringe metoder og midler, der sikrer, at skipperne i størst mulig udstrækning udnytter systemet.

4.5 De tekniske specifikationer for planlægning, indførelse og praktisk anvendelse af tjenesterne er fastsat i en række tekniske retningslinjer (RIS-retningslinjer). For at sikre sammenhæng mellem systemerne er det efter EØSU's opfattelse vigtigt, at RIS-retningslinjerne stemmer overens med eksisterende retningslinjer og specifikationer fra relevante internationale organisationer.

4.6 Det er særlig vigtigt at beskytte indlandsskippernes privatliv, når RIS-oplysninger anvendes til et offentligt eller driftsøkonomisk formål. Når der er tale om bestemte følsomme oplysninger, må man være særlig opmærksom på beskyttelsen af oplysninger og sikre sig, at oplysningerne ikke videregives til offentlige myndigheder.

4.7 For at gennemføre dette direktiv nedsætter Kommissionen et udvalg i overensstemmelse med Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF). For at sikre, at direktivet gennemføres i overensstemmelse med de fastsatte målsætninger og den oprindelige plan om at fremme indlandssejlad, mener EØSU, at dette udvalg — bestående af repræsentanter for EU's medlemsstater — som led i arbejdet også bør mødes med repræsentanter for erhvervsorganisationer (Artikel 11).

5. Gennemførelse af direktivet

5.1 Brugernes respons

EØSU mener, at der bør lægges særlig vægt på, hvordan direktivet indføres og gennemføres. De standardiserede flodtrafikinformationstjenester skal formidle nyttige oplysninger, der kan bidrage til fremme af indlandssejlad. En undersøgelse af brugen af telematik i medlemsstaterne har vist, at vandvejssektoren fortsat i vidt omfang er ude af stand til at anvende RIS.

For at gøre brugerne positivt indstillede og anspore skipperne til at gennemføre direktivet er det efter EØSU's mening absolut nødvendigt at koble støtteforanstaltninger til udrustningskravene. EØSU støtter følgelig det fælles forslag fra den nederlandske og den østrigske transportminister om at udarbejde et fælles forslag til Kommissionen om gennemførelsen af RIS. Udvalget opfordrer til, at der ydes støtte til gennemførelsesprojekter i (de fremtidige) medlemsstater inden for rammerne af EU's støtteprogrammer på området, navnlig med henblik på at indføre RIS i økonomisk svage regioner.

For at flodtrafikinformationstjenesterne kan fungere effektivt, er det vigtigt, at de anvendes i størst mulig udstrækning af aktørerne på de indre vandveje. EØSU mener, at de generelle planer, der skal udvikles i den sammenhæng, bør kunne opfylde disse krav.

5.2 Omkostninger

Som anført i betragtningerne i direktivforslaget, bør de europæiske leverandører tilskyndes til at fremstille hardware og software til RIS til rimelige og overkommelige priser. Kommissionen vurderer, at indførelsen af RIS-modellen vil føre til kompatibilitet og interoperabilitet mellem nuværende og fremtidige RIS-systemer på europæisk plan. EØSU mener, at dette forudsætter flere incitamenter og øget overvågning fra Kommissionens side. Regelmæssig Informations- og publikationsvirksomhed kan bidrage hertil.

Ud over de høje omkostninger ved RIS-systemets hardware og software har indlandsskippernes datatransmission og internetkommunikation via GSM hidtil været begrænset på grund af de høje priser. EØSU mener, at det ved gennemførelsen af direktivet gælder om at fremme de kommunikationssystemer, der bedst imødekommer behovene inden for indlandssejlad og er mest omkostningseffektive.

6. Baggrund for nedenstående anbefalinger

6.1 Den Europæiske Unions største økonomiske udfordring er at realisere sit vækstpotentiale. Der er derfor behov for at udvikle og fremme bæredygtige vækstmodeller. Godstransport spiller en betydningsfuld rolle på enhedsmarkedet, men står som følge af en manglende sammenhængende trafik- og transportpolitik over for store vanskeligheder, der især skyldes trafikknuder, udeblivende samarbejde mellem jernbaneselskaber samt manglen på fri markedsadgang.

6.2 Vejen frem for Europa går blandt andet ad sø- og vandvejene. Sø- og vandveje spiller en vigtig rolle i vores samfund. I Den Europæiske Union lever 50 % af befolkningen i kystnære

områder eller ved en af Europas 15 største floder. Med udvikelsen af EU vil indlandssejlad komme til at spille en endnu større rolle på det indre marked. Mange af de nye medlemsstater råder over sejlbare vandveje, som anvendes til godstransport. Indlandssejlad kan som sådan og som led i den intermodale transportkæde yde et vigtigt bidrag til integrationen af de nye medlemsstater og til deres økonomiske udvikling på baggrund af Kommissionens annoncerede politik.

6.3 For at sikre godstransportens optimale drift er der brug for en velfungerende infrastruktur. En planmæssig forvaltning og vedligeholdelse af den eksisterende vandvejsinfrastruktur samt afhjælpningen af flaskehalse er en grundlæggende forudsætning for at kunne fremme intermodale godstransportmodeller og indlandssejladens rolle. EØSU mener, at der som udgangspunkt bør sikres en passende vedligeholdelse af vandvejene, ellers vil det næppe tjene noget formål at indføre avancerede flodtrafikinformationstjenester. Netop fordi denne grundlæggende forudsætning fortsat ikke er opfyldt, er der allerede opstået flaskehalse, som risikerer at true indlandssejladens fremtidige udvikling. EØSU opfordrer derfor medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger og stille de fornødne midler til rådighed.

7. Generelle anbefalinger

7.1 EØSU bifalder på den baggrund indførelsen af retlige rammer for harmoniserede flodtrafikinformationstjenester på de indre vandveje i Fællesskabet. De harmoniserede flodtrafikinformationstjenester kan — hvis de mødes med en bred og positiv opbakning — bidrage til opnåelsen af det opstillede mål: omlægning i retning af vandvejstransport som alternativ transportform med vækstpotentiale samt sikkerhedsmæssige og miljømæssige fordele.

Den Europæiske Unions største økonomiske udfordring er at realisere sit vækstpotentiale. Det er følgelig vigtigt at fremme en bæredygtig vækst. Godstransport spiller en betydningsfuld rolle på det indre marked, men står over for store problemer overalt i Europa, hvor især overbelastningen af vejnettet truer den økonomiske udvikling i EU. Løsningen vil være at omlægge transporten og fremme bæredygtig udvikling ved at lette adgangen til intelligente transportløsninger.

Den økonomiske udvikling i EU er således afhængig af en holdbar og afbalanceret transportpolitik, til hvilken EU's beslutningstagere skal give deres helhjertede tilslutning.

Der er i den forbindelse brug for at etablere og sikre en passende regelramme, så udviklingen af vandvejstransporten gøres til en politisk prioritet.

I stil med de fremskridt, der er gjort med flytningen af en del af trafikken over på søtransport over korte strækninger, kan der ved hjælp af målrettede foranstaltninger gøres tilsvarende fremskridt inden for vandvejstransporten, forudsat at det kan samle politisk opbakning.

7.2 De samfundsøkonomiske fordele ved at aflaste vejene, integrationen af de indre vandveje i intermodale transportkæder og beskyttelsen af naturressourcerne gennem en endnu mere effektiv udnyttelse af fartøjernes kapacitet er alle faktorer, der taler for, at EU bør fremme telematikløsninger inden for indlandssejlad og harmonisere flodtrafikinformationstjenesterne. For at sikre en effektiv gennemførelse af de foranstaltninger, der foreslås i direktivforslaget, har EØSU følgende anbefalinger, som det betragter som nødvendige for, at flodtrafikinformationstjenesterne kan indføres:

- Tekniske retningslinjer, der allerede måtte være fastlagt i andre relevante internationale organisationer, bør indlemmes i RIS-retningslinjerne.
- Medlemsstaterne bør pålægges at sikre adgang til anvendelige elektroniske søkort for Europas indre vandveje i klasse IV eller derover i henhold til klassificeringen af Europas indre vandveje.
- Oplysninger bør beskyttes mod misbrug.
- Det udvalg, som Kommissionen har nedsat eller vil nedsætte med henblik på at gennemføre direktivet, bør rådføre sig med erhvervslivet.

Bruxelles, den 15. december 2004

8. Særlige bemærkninger

8.1 Der er brug for ledsageforanstaltninger, der kan sikre, at direktivet efterleves ombord på flodfartøjerne.

Vandvejssektoren er fortsat i vidt omfang ude af stand til at anvende RIS. Men flodtrafikinformationstjenesterne kan kun fungere effektivt, hvis de anvendes i størst mulig udstrækning af aktørerne på de indre vandveje. De overordnede planer, der skal udarbejdes i den sammenhæng, er nødt til at indeholde foranstaltninger, der imødekommer disse krav. Der vil være tale om at

- udarbejde et forslag til gennemførelse af RIS;
- ansøre og støtte skipperne til at installere det nødvendige udstyr ombord, så systemet kan udnyttes effektivt i overensstemmelse med direktivet mål;
- fremme omkostningseffektive kommunikationssystemer, der bedst imødekommer behovene inden for indlandssejlad;
- overvåge produktionsomkostningerne for RIS-hardware og -software.

8.2 EØSU anbefaler disse foranstaltninger for at sikre en effektiv gennemførelse af direktivet.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om oprettelse af et EF-fiskerikontrolagentur og om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik«

KOM(2004) 289 endelig — 2004/0108 (CNS)

(2005/C 157/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. maj 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 37 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 **Gabriel Sarró Iparraguirre** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 138 stemmer for, 3 imod og 7 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Reformen af den fælles fiskeripolitik, hvis hovedmål er bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne, trådte i kraft den 1. januar 2003. Den fastlagde en række regler, der skal overholdes såvel af EU's fiskerisektor som af medlemsstaterne.

1.2 Kapitel V i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002⁽¹⁾ fastlægger EU-reglerne for kontrol og håndhævelse inden for fiskeriet, afgrænser klart medlemsstaternes og Kommissionens respektive kompetencer og fastlægger strukturen i det samarbejde og den koordination, der bør være mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem disse og Kommissionen for at sikre opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks regler.

1.3 Kommissionen mener, at medlemsstaternes anvendelse af den fælles fiskeripolitiks regler kræver en solid, operationel kontrol- og inspektionsstruktur på EF-plan, tilstrækkelige kontrol- og inspektionsressourcer og en egnet strategi for koordineret anvendelse af disse ressourcer.

1.4 Med dette nye forslag til forordning⁽²⁾ vil Kommissionen oprette et EF-fiskerikontrolagentur, der skal være det specialiserede tekniske EU-organ, som sikrer, at medlemsstaterne anvender den fælles fiskeripolitiks regler ensartet og effektivt, som tilrettelægger den operative samordning af medlemsstaternes fiskerikontrol og -inspektion, og som fremmer samarbejdet mellem dem.

1.5 Kommissionen foreslår på denne baggrund, at agenturet samordner medlemsstaternes kontrol og inspektion i forbindelse med EF's kontrol- og inspektionsforpligtelser, at det

samordner anvendelsen af de kontrol- og inspektionsressourcer, som medlemsstaterne har samlet i en pulje, bistår medlemsstaterne med at indberette oplysninger om fiskeri og kontrol og inspektion til Kommissionen og tredjemand og hjælper medlemsstaterne med at udføre deres opgaver og opfylde deres forpligtelser i henhold til den fælles fiskeripolitik.

1.6 Endvidere foreslår Kommissionen, at agenturet skal kunne levere tjenesteydelser til medlemsstaterne på kontrakt og bistå med uddannelse af inspektører, med fælles offentlige indkøb af udstyr til brug ved kontrol og inspektion og med samordning af fælles pilotprojekter vedrørende kontrol og inspektion.

1.7 Det slås i forordningsforslaget fast, at agenturet er et EF-organ, der har status som juridisk person, og som har eget personale. Kommissionen foreslår, at det får en bestyrelse bestående af en repræsentant for hver medlemsstat, hvis fartøjer udøver havfiskeri, og fire repræsentanter for Kommissionen samt fire repræsentanter for fiskerierhvervet, der er udpeget af Kommissionen. Agenturet får også en administrerende direktør.

1.8 Agenturet skal ifølge Kommissionen finansieres af et EF-bidrag, af gebyrer for tjenesteydelser, som agenturet leverer til medlemsstaterne, og af gebyrer for publikationer, uddannelse og andre tjenesteydelser, som agenturet leverer.

1.9 Endelig forudsiger Kommissionen, at agenturet påbegynder sit arbejde i 2006 med en bevilling på 4,9 mio. EUR og et personale på 38 det første år, stigende til 5,2 mio. EUR og 49 ansatte i 2007. Agenturet får sæde i Spanien.

(¹) Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EFT L 358 af 31.12.2002).

(²) KOM(2004) 289 endelig af 28.4.2004.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet med titlen »Vejen til en ensartet og effektiv gennemførelse af den fælles fiskeripolitik«⁽¹⁾ foreslog, at der inden oprettelsen af et EF-organ for fiskerikontrol udarbejdedes en gennemførlighedsundersøgelse i samarbejde med medlemsstaterne. Kommissionen har fremlagt sit forslag til forordning uden forinden at have foretaget en sådan undersøgelse. Det beklager EØSU.

2.2 EØSU tager positivt imod Kommissionens forslag om at oprette et agentur og tilslutter sig målet om at sikre en effektiv anvendelse af den fælles fiskeripolitik samt ensartet inspektion og håndhævelse af reglerne i hele Unionen. EØSU er klar over behovet for at håndhæve den fælles fiskeripolitiks regler ensartet og effektivt, men ser det som en forudsætning, at fiskerisektoren accepterer og forstår dem. Dette kræver, at sektoren deltager i beslutningsprocessen lige fra starten og er med i samarbejdet om udarbejdelsen af de videnskabelige udtalelser, som lægger kursen for strategier og foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne. Derfor mener EØSU, at agenturet også bør analysere, hvordan de videnskabelige udtalelser kan forbedres, og fremme sektorens deltagelse i deres udarbejdelse. Det sidste punkt bør indgå i agenturets opgaver som opregnet i forordningsforslagets artikel 4.

2.3 Da agenturet er det første, der udelukkende skal tage sig af fiskerirelaterede spørgsmål, mener EØSU, at forslaget bør nævne, at agenturets beføjelser kan udvides en gang i fremtiden.

2.4 EØSU mener, at agenturet kunne give medlemsstaterne og Kommissionen teknisk og videnskabelig rådgivning om effektiv gennemførelse af den fælles fiskeripolitiks regler, især om de foreslåede inspektions- og kontrolforanstaltningers effektivitet og kontrolmuligheder. Det kunne desuden påtage sig at støtte uddannelse af inspektører og personale til specialiserede kontrolfunktioner ved at oprette et specialuddannelsescenter. Endelig kunne agenturet bidrage til den nødvendige harmonisering af sanktionerne i de forskellige medlemsstater.

2.5 I forslaget til Rådets forordning slås det fast, at agenturets operative samordning skal omfatte inspektion og kontrol af EF-fiskerifartøjers fiskeriaktiviteter på medlemsstaternes område, i eller uden for EF-farvandene, frem til fiskevarernes første salgssted. EØSU mener, at anvendelsesområdet for agenturets operative samordning bør udvides. For det første bør inspek-

tion og kontrol ikke kun finde sted frem til fiskevarernes første salgssted, men i hele fødekæden, dvs. fra fisken fanges, til den når frem til den endelige forbruger. For det andet bør en af agenturets opgaver være at samordne kontrollen af fiskevarer fra fiskerfartøjer, der sejler under tredjelands flag, især skibe, der praktiserer ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.

2.6 EØSU finder det meget belejligt, at agenturet bistår EU og medlemsstaterne i deres forbindelser med tredjelande og med regionale fiskeriorganisationer, og at det direkte bistår tredjelande med at bevare og udnytte fiskeressourcerne i deres egne farvande og i internationale farvande på en bæredygtig måde. EØSU mener, at agenturet skal forsynes med tilstrækkelige midler fra budgettet til at kunne varetage denne opgave til gavn for en bæredygtig udvikling af fiskeriet.

2.7 EØSU tilslutter sig ideen om at oprette et EF-fiskeriovervågningscenter, der skal tilrettelægge den operative samordning af den fælles kontrol og inspektion (artikel 6 i forslaget til forordning), men mener, at der mere præcist bør gøres rede for centerets funktioner for at undgå overlapninger med medlemsstaternes kompetencer. Når agenturet åbnes, finder EØSU det vigtigt, at det overholder bestemmelserne i forordningsforslagets artikel 33 om tavshedspligt.

2.8 Udarbejdelse af planer for fælles ressourceanvendelse (forslagets kapitel III) er efter EØSU's mening afgørende for en effektiv, ensartet og afbalanceret gennemførelse af kontrolpolitikken fra de forskellige medlemsstaters side. EØSU er tilfreds med indholdet af de fælles planer for ressourceanvendelse samt med den måde, de vedtages, gennemføres og evalueres på, og mener, at medlemsstaterne bør arbejde tæt sammen med agenturet for at kunne gennemføre dem.

2.9 Ifølge forordningsforslaget skal det årligt vurderes, hvor effektiv hver enkelt fælles plan for ressourceanvendelse er. Vurderingen er efter EØSU's mening nødvendig for at kunne konstatere, om de gældende regler for bevarelse og kontrol overholdes af de forskellige flåder.

2.10 EØSU er enig i forslaget om at oprette et informationsnet mellem Kommissionen, agenturet og de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, men mener, at agenturet og Kommissionen særlig omhyggeligt bør sikre, at de indsamlede, fælles oplysninger behandles fortroligt, sådan som det også kræves af medlemsstaterne, jf. forordningsforslagets artikel 17, stk. 2.

(1) KOM(2003) 130 endelig af 21.3.2003.

2.11 Hvad angår agenturets interne struktur og funktion præciseres det i forslaget, at der er tale om et EF-organ med status som juridisk person. EØSU er helt enig i denne præcision, eftersom agenturet skal være et organ for hele Fællesskabet, hvis handlinger er helt gennemskuelige, og som ikke lader sig påvirke af Kommissionens eller medlemsstaternes særinteresser. I denne forbindelse er EØSU bekymret over manglen på klarhed om ansættelsesformen for agenturets tjenestemænd, hvad enten de udpeges eller udlånes midlertidigt af Kommissionen eller medlemsstaterne.

2.12 Det er en meget god idé at lade vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne og de bestemmelser, som De Europæiske Fællesskabers institutioner i fællesskab har vedtaget for at gennemføre vedtægten og ansættelsesvilkårene, gælde for agenturets personale. Ligeledes er det hensigtsmæssigt klart at fastlægge agenturets og personalets ansvar inden for og uden for kontraktforhold under udøvelsen af deres hverv. Endvidere finder EØSU det logisk, at EF-Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i tvister, der opstår som følge af aftaler indgået af agenturet, og i tvister om skadeserstatning.

2.13 Grundstenen i agenturets struktur, som Kommissionen redegør for i artikel 25, er som i enhver virksomhed, hvad enten den er offentlig eller privat, bestyrelsen. EØSU er betænkelig ved bestyrelsens uforholdsmæssigt store afhængighed af Kommissionen, som har 10 stemmer, mens den enkelte medlemsstat, hvis fartøjer udøver havfiskeri, kun har 1 stemme. Medlemsstaterne har tilsammen højst 20 stemmer, hvilket gør det let for Kommissionen at gennemtrumfe sine beslutninger. EØSU mener, at Kommissionens repræsentanter lige som de andre bør have 1 stemme hver.

2.14 Kommissionen foreslår desuden, at der udpeges 4 repræsentanter for fiskerierhvervet, som ikke har stemmeret, til at sidde i bestyrelsen. Dette antal finder EØSU meget lavt. Det bør hæves til mindst 8, og det bør præciseres, at de skal udpeges af de europæiske arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, og at de skal have stemmeret. Efter EØSU's mening bør forordningsforslaget fastlægge minimumskriterier, som erhvervets repræsentanter skal opfylde for at få plads i bestyrelsen. Det bør endvidere fastslå, at erhvervets repræsentanter også har ret til at udpege suppleanter til bestyrelsen.

2.15 Kommissionen foreslår, at bestyrelsen indkaldes til møde af formanden, og at den afholder ordinært møde en gang om året, eller på formandens initiativ, eller efter anmodning fra Kommissionen eller en tredjedel af medlemsstaterne repræsenteret i bestyrelsen. EØSU mener, at der i forslaget bør stå »en tredjedel af medlemmerne af agenturets bestyrelse«, eftersom fiskerierhvervets repræsentanter også kan have interesse i, at bestyrelsen træder sammen.

2.16 I forordningsforslagets artikel 27, stk. 4, nævnes muligheden for at udelukke fiskerierhvervets repræsentanter, når mødet drejer sig om fortrolige spørgsmål eller interessekonflikter. EØSU foreslår, at dette stykke udgår, fordi det i praksis i væsentlig grad begrænser fiskerirepræsentanternes deltagelse i bestyrelsens møder.

2.17 En af bestyrelsens opgaver er ifølge forordningsforslaget at godkende agenturets almindelige beretning for det foregående år samt dets arbejdsprogram for det kommende år og sende det til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Revisionsretten og medlemsstaterne. For at skabe større åbenhed og deltagelse fra fiskerierhvervets side bør det efter EØSU's mening også være obligatorisk at sende disse dokumenter til EU's Rådgivende Udvalg for Fiskeri og Akvakultur (ACFA).

2.18 I forslaget artikel 29 kræves det, at de bestyrelsesmedlemmer, der repræsenterer fiskerierhvervet, skal afgive en interesseerklæring, hvori de enten anfører, at de ikke har nogen interesser, der begrænser deres uafhængighed, eller også at de har visse direkte eller indirekte interesser, der kan anses for at begrænse deres uafhængighed. EØSU finder denne interesseerklæring meningsløs og unødvendig, da enhver repræsentant for erhvervet, der er aktiv på området, og som kunne vælges, vil have en direkte interesse i fiskeriet, som kunne begrænse hans/hendes uafhængighed. I givet fald skulle interesseerklæringer også afgives af de øvrige medlemmer af bestyrelsen.

2.19 EØSU er også bekymret over de alt for store beslutningsbeføjelser, som Kommissionen har i forbindelse med udvælgelse, udnævnelse og afskedigelse af den administrerende direktør og direktørens arbejdsopgaver. I denne sammenhæng bør det i artikel 31 præciseres, at såvel afskedigelse som udnævnelse af den administrerende direktør efter forslag fra Kommissionen skal ske med opbakning fra to tredjedele af bestyrelsens medlemmer. EØSU mener, at listen på tre kandidater til stillingen som administrerende direktør forinden skal sendes til ACFA, så dette rådgivende udvalg kan afgive en ikke-bindende udtalelse om kandidaterne.

2.20 Agenturets budgetmidler skal, i det mindste i de første par år efter dets oprettelse, hovedsageligt komme fra EF-bidrag, der opføres på Den Europæiske Unions almindelige budget, eftersom de andre indtægtskilder — gebyrer for tjenesteydelser, som agenturet leverer til medlemsstaterne, og gebyrer for publikationer eller uddannelsesaktiviteter, som agenturet leverer — først kan komme på tale efter et vist stykke tid. I agenturets tre første år bør der være en vis budgetfleksibilitet, da det budget, som Kommissionen foreslår, forekommer at være for stramt.

2.21 EØSU bakker op om den ordning, der foreslås vedrørende budgetgennemførelse og budgetkontrol, især Revisionsrettens kontrol af agenturets foreløbige årsregnskab og det faktum, at bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1073/1999⁽¹⁾ om bekæmpelse af svig, korruption og andre retsstridige handlinger ubegrænset finder anvendelse på agenturet. Det er af afgørende betydning, at agenturet tiltræder den interinstitutionelle aftale af 25. maj 1999 om de interne undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

2.22 Med forslaget til forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93⁽²⁾ om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik ændres artikel 34 c), som slog fast, at programmer for kontrol og inspektion af fiskeriet, som Kommissionen måtte træffe afgørelse om, ikke kunne være længere end to år, og at det var medlemsstaterne, der havde ansvaret for at vedtage de nødvendige foranstaltninger vedrørende menneskelige ressourcer og materialer. I forslaget ændres denne tidsfrist til tre år eller til en periode, som fastsættes i den respektive genopretningsplan, og det bestemmes, at medlemsstaterne skal gennemføre kontrol- og inspektionsprogrammerne på grundlag af fælles planer for ressourceanvendelse. EØSU bifalder denne ændring.

2.23 For at kunne overholde de fastsatte frister og begyndelsestidspunktet for agenturets arbejde som fastsat i artikel 40 skal forordningsforslaget efter EØSU's vurdering træde i kraft den 1. januar 2005, så agenturet kan starte sin virksomhed den 1. januar 2006.

3. Konklusion

3.1 EØSU lykønsker Kommissionen med forslaget om oprettelse af et EF-fiskerikontrolagentur, opfordrer den til at afsætte tilstrækkelige midler til, at agenturet kan nå sine mål, foreslår, at den nævner muligheden af, at dets beføjelser udvides, og opfordrer den til at overholde fristerne i forordningsforslaget.

3.2 EØSU beder Kommissionen om at tage hensyn til anbefalingerne i denne udtalelse, især følgende:

3.2.1 Forordningen bør nævne, at agenturets beføjelser kan udvides.

— Agenturet bør bl.a. analysere, hvordan de videnskabelige udtalelser kan forbedres, og fremme sektorens deltagelse i udarbejdelsen af dem.

- Agenturet bør kunne give medlemsstaterne og Kommissionen teknisk og videnskabelig rådgivning om effektiv gennemførelse af den fælles fiskeripolitikens regler, især om de foreslåede inspektions- og kontrolforanstaltningers effektivitet og kontrolmuligheder.
- Agenturet bør desuden påtage sig at støtte uddannelse af inspektører og personale til specialiserede kontrolfunktioner ved at oprette et specialuddannelsescenter.
- Agenturet bør bidrage til at harmonisere sanktionerne i de forskellige medlemsstater.

3.3 Anvendelsesområdet for agenturets operative samordning bør udvides. For det første bør inspektion og kontrol ikke kun finde sted frem til fiskevarernes første salgssted, men i hele fiskevarekæden, dvs. fra fisken fanges, til den når frem til den endelige forbruger. For det andet bør en af agenturets opgaver være at samordne kontrollen af fiskevarer fra fiskerfartøjer, der sejler under tredjelands flag, især skibe, der praktiserer ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.

3.4 Agenturet skal være et organ for hele Fællesskabet, hvis handlinger er helt gennemsikrelige, og som ikke lader sig påvirke af Kommissionens eller medlemsstaternes særinteresser.

3.5 Bestyrelsen skal have en afbalanceret repræsentation af medlemsstaterne, Kommissionen og fiskerierhvervet.

3.6 Antallet af repræsentanter for fiskerierhvervet i bestyrelsen er meget lavt. Det bør hæves til mindst 8, og det bør præciseres, at de skal udpeges af de europæiske arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, og at de skal have stemmeret.

3.7 Agenturet bør nøje overholde reglerne om tavshedspligt som beskrevet i forordningsforslagets artikel 33.

3.8 Stk. 4 i forordningsforslagets artikel 27 bør slettes.

3.9 Den interesseerklæring, som repræsentanterne for fiskerierhvervet skal afgive ifølge artikel 29, er inkonsekvent og unødvendig. I givet fald burde alle bestyrelsens medlemmer afgive en interesseerklæring.

3.10 Endelig bør forordningen mere præcist beskrive EF-fiskeriovervågningscenterets opgaver.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ EFT L 136 af 31.5.1999.

⁽²⁾ EFT L 261 af 20.10.1993.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg »Den europæiske handlingsplan for miljø og sundhed 2004-2010««

KOM(2004) 416 endelig

(2005/C 157/10)

Kommissionen besluttede den 10. juni 2004 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 16. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling af 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 146 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Resumé af udtalelsen

solidt videnskabeligt grundlag for de resultater og mål, der skal opnås;

1.1 EØSU anser miljø- og sundhedsspørgsmål for at være strategiske og prioriterede mål, men finder den foreslåede handlingsplan utilstrækkelig til at fremlægge et sammenhængende og omfattende sæt konkrete foranstaltninger med tilhørende tidsfrister, og opfordrer derfor Rådet og Parlamentet til at hjælpe Kommissionen med at indkredse en konkret handlingsplan, så disse problemstillinger kan løses samlet, med bedre fastlagte mål og præcise retningslinjer for udarbejdelse af passende EU-politikker og nationale politikker.

— gennemføre og fremme samarbejde og benchmarking for at fremskynde færdiggørelsen af indsamling af de data, der er nødvendige for en effektiv indsats og for at finde frem til vellykkede tiltag på nationalt, regionalt eller lokalt niveau, som kunne anvendes på andre områder;

1.2 På denne baggrund foreslår EØSU, at de relevante myndigheder fortsætter med fornyet indsats og fuld deltagelse af eksperter og berørte parter med henblik på at:

— fastlægge de relevante myndigheders ansvar og opgaver mere præcist, udforme effektive procedurer for samarbejde og koordinering af foranstaltninger og af ressourcer til deres gennemførelse.

— indkredse mulighederne for at integrere de opstillede mål i specifikke forskningsprogrammer, som er relateret til emnet, samt i de foreslåede foranstaltninger i handlingsprogrammet for folkesundhedsområdet og i miljøhandlingsprogrammet;

1.3 EØSU anbefaler, at der gøres en yderligere indsats for at afgøre, hvilke skridt der skal tages for at overvinde en tilgang, der hovedsagelig er baseret på vidensindsamling, og for at udforme en reel handlingsplan med præcise og om muligt kvantitative mål. EØSU opfordrer Kommissionen til at fremskynde gennemførelsen af handlingsplanen og indkredse mål og foranstaltninger, som særligt vedrører handlingsplanens anden fase.

— indføre miljø- og sundhedsspørgsmål i den nyligt indledte debat om det syvende rammeprogram, og gøre det samme i den fremtidige debat om den nye handlingsplan for folkesundhed;

— indkredse finansielle ressourcer, inden for rammerne af disse programmer, til de tre hovedmålsætninger, der er opstillet som prioriterede (og som EØSU fuldt tilslutter sig) og til de 13 opstillede foranstaltninger;

1.4 Endelig minder EØSU om, at alle EU-institutionerne og medlemsstaterne har et politisk ansvar og bør sikre, at der i den igangværende debat om finansieringen af EU og dets aktiviteter i perioden 2007-2013 fokuseres på de grundlæggende mål, som er opstillet i meddelelsen. Endvidere opfordres Kommissionen til at tilvejebringe den nødvendige dokumentation i god tid med det sigte at nå frem til en mere målrettet tildeling af ressourcer på grundlag af de opstillede prioriteter, som der i øvrigt er bred tilslutning til.

— udvikle videnskabelige metoder til risikovurdering og til harmonisering og udnyttelse af testmetoder for at sikre et

2. Resumé af Kommissionens meddelelse

2.1 Kommissionen lancerede i juni 2003 en europæisk strategi for miljø og sundhed (kaldt »SCALE-initiativet«⁽¹⁾), som foreslår, at der udvikles et fællesskabssystem, der integrerer information om miljøets og økosystemets tilstand og om menneskets sundhedstilstand. Det muliggør en mere effektiv vurdering af de samlede miljøvirkninger på menneskets sundhed, idet der tages hensyn til »cocktailvirkninger«, kombineret eksponering og kumulative virkninger. Det endelige mål for strategien er at udvikle en »årsag-virkningsmodel« for miljø og sundhed, der vil give den nødvendige viden, så man kan formulere en fællesskabspolitik, der slår ned på kilderne til sundhedsbelastning og virkningernes veje.

2.2 I den europæiske strategi for miljø og sundhed lægges der særlig vægt på børn, eftersom deres eksponering og udsathed er større end hos voksne. Udfordringen går ud på at overholde indgåede forpligtelser, hvad angår børns ret til at vokse op og leve i et sundt miljø.

2.3 SCALE-initiativet har haft deltagelse af mere end 150 eksperter fordelt på 9 tekniske arbejdsgrupper og et tilsvarende antal repræsentanter fra alle EU's medlemsstater, medlemmer af nationale agenturer, forskningscentre, universiteter, sundhedsvæsen og miljøstyrelser, samt repræsentanter fra erhvervslivet og foreningsverdenen, der har deltaget i udarbejdelse af anbefalinger i rådgivende og koordinerende grupper, regionale konferencer, fora og medlemsstaternes uformelle møder.

2.4 Handlingsplanen for perioden 2004-2010, som præsenteres i denne meddelelse,⁽²⁾ skal give EU de videnskabeligt begrundede oplysninger, der er nødvendige for at hjælpe alle 25 medlemsstater med at reducere de negative sundhedsvirkninger af bestemte miljøfaktorer og forbedre samarbejdet mellem aktørerne på miljø-, sundheds- og forskningsområdet.

2.5 Handlingsplanens forslag er opdelt i tre hovedtemaer:

— forbedre informationskæden for at forstå forbindelserne mellem forureningskilder og sundhedsvirkninger (foranstaltning 1-4);

— udfylde hullerne i vor viden ved at udbygge forskningen i miljø og sundhed og fastlægge nye emner (foranstaltning 5-8);

(1) Meddelelse fra Kommissionen - En europæisk strategi for miljø og sundhed (KOM(2003) 338 endelig), som EØSU afgav udtalelse om på den 404. plenarforsamling den 10. december 2003 (ordfører Ernst Ehnmark) - EUT C 80 af 30.3.2004.

(2) Meddelelse fra Kommissionen - Den europæiske handlingsplan for miljø og sundhed 2004-2010 (KOM(2004) 416 endelig) af 9.6.2004, bind I og II.

— revidere politikker og forbedre kommunikationen (foranstaltning 9-13).

2.6 Handlingsplanen fokuserer navnlig på en bedre forståelse af forbindelserne mellem miljøfaktorer og stigningen i sygdomme blandt børn, herunder luftvejssygdomme, neuro-udviklingsmæssige forstyrrelser, kræft og hormonforstyrrende virkninger. Den vil fastsætte målrettede forskningsaktiviteter, der skal forbedre og uddybe vor viden om de relevante årsagsforbindelser og gennemføre sundhedsovervågning for at skabe et bedre billede af sygdomsforekomst overalt i Fællesskabet.

2.7 Et andet væsentligt aspekt i handlingsplanen er overvågning af eksponeringen for risikofaktorer i miljøet, og indføje områder såsom kost, indeklimaet i hjemmet og adfærd, som er forbundet med risikofaktorer for sundheden, herunder særlige livsstilsformer.

2.8 Med henblik på gennemførelse af handlingsplanen vil Kommissionen fremme samarbejdet med Det Europæiske Miljøagentur, Det Europæiske Fødevarsikkerhedsagentur og de vigtigste relevante aktører (medlemsstater, nationale, regionale og lokale myndigheder, miljø-, sundheds- og forskningssamfund, industrien, landbruget og interessepartier) og med internationale organisationer, såsom WHO, OECD og FN-organer.

2.9 I 2007 vil Kommissionen foretage en midtvejsrevision af handlingsplanens gennemførelse. Den vil gennemføre foranstaltningerne i forbindelse med eksisterende initiativer og programmer, der allerede har fået tildelt ressourcer, navnlig EF-programmet for folkesundhed, det sjette rammeprogram for forskning og under driftsbudgettet for de berørte tjenestegrene.

3. Problematiske aspekter ved handlingsplanen

3.1 EØSU bifalder, at Kommissionen og medlemsstaterne sætter stadig større fokus på miljøet og sundheden og understreger behovet for en klar strategi og en effektiv handlingsplan, så problemerne kan løses samlet og så der bidrages til udarbejdelse af passende EU-politikker og nationale politikker, som kan forbedre velfærd og livskvaliteten i befolkningerne gennem bæredygtig udvikling.

3.1.1 Det forberedende arbejde har været meget kompliceret og struktureret i en række arbejdsgrupper og møder, der er blevet afholdt med korte mellemrum sidste år. EØSU roser den store indsats og anerkender værdien af det arbejde, som er blevet udført af deltagerne og især af eksperterne, som er inddraget i de forskellige tekniske spørgsmål, men må konstatere, at den begrænsede tid, som har været til rådighed, ikke har gjort det muligt at undersøge et så komplekst spørgsmål vedrørende lidets kendte emner til bunds. Derfor formår meddelelsen generelt ikke at fremlægge et struktureret og fuldstændigt sæt af konkrete foranstaltninger, ligesom der heller ikke fastsættes præcise tidsfrister for deres gennemførelse.

3.1.2 Kommissionens og medlemsstaternes forskellige kompetencer på miljø- og sundhedsområdet har uden tvivl kompliceret indkredsningen af ansvaret og derfor af, hvilke foranstaltninger der skal foreslås med henblik på iagttagelse af subsidiaritetsprincippet. EØSU mener, at Kommissionen og medlemsstaterne bør gøre en større indsats for at koordinere og fremskynde processen med at erhverve grundlæggende viden, udveksle oplysninger og data og fastsætte en passende tildeling af midler til de foreslåede tiltag.

3.1.3 EØSU betragter derfor handlingsplanen som den indledende fase, ikke den endelige, i processen, og har på denne baggrund udarbejdet følgende bemærkninger.

3.2 EØSU henleder især opmærksomheden på behovet for en passende finansieringsramme, da handlingsplanen har ikke en specifik tildeling af ressourcer til gennemførelse af de foranstaltninger, som er beskrevet i den. Handlingsplanen baseres derimod på muligheden for at indføje de enkelte foranstaltninger i eksisterende initiativer og programmer, som EU allerede finansierer, såsom EF-programmet for folkesundhed, det sjette rammeprogram for miljø (som desuden kun nævnes i bind II) og det sjette rammeprogram for forskning.

3.2.1 Denne tilgang kan være formålstjenlig for at undgå spredning af midler og unyttige overlapninger af projekter, der sigter mod samme resultater, men det betyder, at de indkredede strategiske prioriteter underlægges mekanismer og strukturer i programmer med et andet sigte og som allerede er styret mod målsætninger, som ikke nødvendigvis er sammenfaldende med målsætningerne i meddelelsen.

3.2.2 EØSU finder det strategisk og prioriteringsmæssigt rigtigt at forfølge målet om en god sundstilstand i befolkningen, især i de mest udsatte grupper (først og fremmest børn, som

SCALE-initiativet er rettet mod, da de er blandt de mest sårbare grupper i befolkningen, men i fremtiden også over for ældre og arbejdstagere, som er mest udsatte for risikofaktorer). EØSØ mener, at de finansielle ressourcer, som skal afsættes til de udpegede temaer og målsætninger, snarest bør fastlægges, og at der bør tages behørigt hensyn hertil i de igangværende drøftelser om EU's budget for 2007-2013 og dets fordeling.

3.3 Et meget følsomt område er også samspillet med andre selvstændige organer og instanser på det juridiske og finansielle plan. Mange af foranstaltningerne gennemføres via deltagelse i projekter, som har rod i internationalt samarbejde. Det vil tilføre de planlagte initiativer en større rækkevidde, men også indebære risiko for, at det går ud over måltettheden og hurtigheden med hensyn til at opnå de ønskede resultater. De planlagte koordinerings- og samarbejdsmechanismer sikrer imidlertid ikke, at der kun er ét enkelt og entydigt sigte i udviklingen af foranstaltningerne, ligesom det vil være vanskeligt at indkredse ansvaret for gennemførelsen af foranstaltningernes enkelte faser.

3.3.1 De mangfoldige deltagende aktører og deres forskelligartede kompetencer og faglige ressourcer (her tænkes på organer som WHO og miljøagenturet, regionale og lokale myndigheder) betyder, at indsatsen bliver mere kompleks, og udgør en fare for forsinkelser i fastlæggelsen af mål og midler.

3.3.2 EØSU henstiller, at man klart indkredser de inddragede aktørers rolle og ansvar (især på den ene side Kommissionen og medlemsstaterne og på den anden de regionale og lokale myndigheder), og foretager en klar kompetencefordeling på baggrund af foranstaltningens art og kompetencer i henhold til traktaterne. Meddelelsen præciserer ikke disse afgørende punkter, og dermed bekræftes den bekymring, som EØSU har givet udtryk for i en tidligere udtalelse om den europæiske strategi for miljø og sundhed. (1)

3.4 De specifikke foranstaltninger, som er beskrevet i bind II, fastsætter ingen klare målsætninger, men bruges til at indkredse behov og er — i bedste fald — instrumenter, som Kommissionen sammen med andre berørte aktører kan anvende for at imødekomme behov eller indhente viden. Desværre får EØSU (2) bekræftet sin tidligere udtrykte frygt for, at fraværet af konkrete målsætninger, eller kun de såkaldte millenniummål (Millennium Goals), er en så alvorlig mangel, at der må sættes spørgsmålstegn ved planens berettigelse.

(1) Ordfører: Ernst Ehnmark, punkt 6.4 - EUT C 80 af 30.3.2004 (jf. fodnote 1).

(2) Ibidem, punkt 5.3.

3.5 Fælles for de foreslåede aktioner er, at de indeholder specifikke angivelser for den første to- eller tre-års periode, hvorimod de er generelle, eller slet ikke fastlagt, for den følgende fire-års periode. En sådan udformning giver anledning til bekymring, da planen burde munde ud i praktisk gennemførelse af en strategi, som pr. definition sigter mod betydningsfulde resultater på lang sigt. Denne mangel kan heller ikke begrundes med, at det skyldes manglende fastsættelse af, hvilke ressourcer der vil være til rådighed i den anden fire-års periode. Præcisering af ønskede resultater er en grundlæggende forudsætning for, at de politiske beslutningstagere vil stille ressourcer til rådighed, der svarer til strategiens betydning.

3.6 Den planlagte midtvejsrevision i 2007 må betragtes som utilstrækkelig, og EØSU støtter varmt, at der gennemføres to midtvejsrevisioner, en i 2006 og en 2008.

3.6.1 Den første frist vil gøre det muligt at medtage resultaterne af en række programmer og/eller foranstaltninger, som er ved at være fuldendte (ikke nævnt i denne meddelelse), og vil muliggøre en hurtig vurdering af, hvilke resultater der er opnået i de første to år. Dette kunne give et fast referencepunkt før iværksættelsen af foranstaltninger, der finansieres på grundlag af den nye budgetramme for 2007.

3.6.2 Den anden frist gør det muligt på grundlag af en dyberegående vurdering af de opnåede resultater at fastlægge de efterfølgende faser og planens yderligere etaper i god tid, og lade udvidelsen omfatte andre følsomme målgrupper (som f.eks. den ældre del af befolkningen) på grundlag af en omfattende evaluering af resultater og forhindringer.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Den første række foranstaltninger tager sigte på at forbedre informationskæden ved at udvikle integreret miljø- og sundhedsinformation for at forstå forbindelserne mellem forureningskilder og sundhedsvirkninger. EØSU beklager, at informationsbehovet stadig er så stort på trods af vedtagelsen af et EU-handlingsprogram 1999-2003 om forureningsrelaterede sygdomme ⁽¹⁾ og et EU-handlingsprogram om sundhedsovervågning ⁽²⁾ som led i indsatsen på folkesundhedsområdet. Det er derfor beklageligt, at der til meddelelsen ikke er vedlagt vurderingsrapporter om, hvad der er gennemført takket være disse programmer og hvilke specifikke mangler der skal afhjælpes i første fase af gennemførelsen af planen.

4.1.1 I de første to foreslåede foranstaltninger (Udvikle miljøbestemte sundhedsindikatorer og udvikle integreret overvågning af miljøet, herunder levnedsmidler, for at muliggøre en bestemmelse af relevant eksponering af mennesker) dominerer

den videnindsamlende tilgang. Det indebærer en svag udvikling af foranstaltninger i anden fase af planen. Selvom der mangler viden, burde målene om sammenlignelige og tilgængelige oplysninger om sundheden for at muliggøre interoperabilitet og integration af eksisterende databaser have været ekspliciteret, og man burde have foreslået tilvejebringelse af finansielle ressourcer til de nødvendige metodologiske studier og til oprettelse af netværk af eksisterende databaser samt på lang sigt oprettelse af en fremtidig europæisk database.

4.1.1.1 EØSU anbefaler, at man først integrerer overvågning af miljøet og overvågning af sundheden, snarest muligt indkredser både klinisk/epidemiologiske og eksperimentelle forskningsaktiviteter, der kan forbedre og udbyde viden om årsagssammenhænge mellem specifikke miljø- og sygdomsfaktorer.

4.1.2 Foranstaltningen om »bioovervågning« (som går ud på at indkredse miljømæssig eksponering, sygdomme, handicap eller arvelig disposition) synes mere at være en fremstilling af i øvrigt reelle vanskeligheder snarere end en retningslinje for en foranstaltning. EØSU anbefaler, at man hurtigt præciserer den tværfaglige arbejdsgruppes mandat og formål med henblik på koordinering, så den kan blive et effektivt og operationelt og ikke mindst troværdigt instrument på EU-plan og på nationalt plan.

4.1.2.1 EØSU foreslår, at man på grundlag af de aktiviteter, som de eksisterende tekniske arbejdsgrupper har gennemført, indkredser prioriterede områder og metoder til koordinering mellem specialiserede operationelle centre for at opnå de bedst mulige resultater under bioovervågningsforanstaltningen. Det foreslås endvidere at udvikle kohorte-undersøgelser (især mor-barn), som kan vurdere eksponeringsbiomarkører.

4.1.3 I forbindelse med foranstaltning 4 (Fremme koordinering og fælles aktiviteter vedrørende miljø og sundhed) foreslås det tilsvarende at nedsætte en konsultativ gruppe og generelt yde støtte til udveksling mellem relevante myndigheder. EØSU finder disse forslag helt utilstrækkelige, da det ikke mener, at en konsultativ gruppe vil være tilstrækkelig til at sikre regelmæssig udveksling af data og bedste praksis. EØSU håber derfor, at de medlemsstater, hvor kompetencen vedrørende beskyttelse af sundheden og af miljøet deles blandt flere ministerier, snarest mulig udpeger et organ eller en myndighed med beføjelser og passende instrumenter til at koordinere indsatsen i den ønskede retning. EØSU opfordrer endvidere Kommissionen til at nedsætte mere velegnede koordineringsorganer og foreslå mere effektive instrumenter for at støtte denne proces.

⁽¹⁾ EFT C 19 af 21.1.1998.

⁽²⁾ EFT C 174 af 17.6.1996.

4.2 Den anden gruppe foranstaltninger har som mål at »udfylde hullerne i vor viden ved at udbygge forskningen«. De konkrete foranstaltninger i meddelelsens bilag bekræfter, at hensigten er at udbygge den grundlæggende viden snarere end at iværksætte konkrete forskningsprojekter. Foranstaltning 5 består af en analyse af, hvad der allerede er gennemført på området af De Fælles Forskningscentre eller under de igangværende forskningsprogrammer, samt i planlægningen af konferencer om emnet. Foranstaltning 6 sigter mere mod at analysere årsager og mekanismer vedrørende de udpegede sygdomme og oprette et europæisk netværk for forskningen uden at opstille andre præcise retningslinjer for forskningen end at »målrette forskning mod sygdomme, systemforstyrrelser og eksponering«. Foranstaltning 7 sigter på at udvikle metoder til vurdering af risici under hensyntagen til komplekse samspil og ydre omkostninger, samt systemer til harmonisering og udnyttelse af disse metoder.

4.2.1 EØSU opfordrer til hurtigst muligt at løse problemerne vedrørende den nuværende og udstrakte mangel på epidemiologiske oplysninger, især hvad angår neurobehaviorale dysfunktioner i Europa, hvor manglen på videnskabelig viden er størst med hensyn til små og store børn, men hvor der er et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå en ætiologisk forbindelse, selvom den ikke udelukkende kan tilskrives miljøfaktorer.

4.2.2 EØSU anbefaler, at den tværfaglige forskning vedrørende miljø og sundhed placeres som prioriterede forskningsområder under det syvende rammeprogram for forskning. Endvidere bør der allerede nu tages skridt til at sikre, at de specifikke programmer, som allerede finansieres, bevilges de nødvendige ressourcer til at supplere viden og indkredse instrumenter og metoder til effektive tiltag på miljø- og sundhedsområdet.

4.2.3 Foranstaltning 8 (Identificere og sætte ind over for potentielle farer for miljø og sundhed) indeholder mere præcise mål, da den har som mål at forbedre sundhedssektoren evne til at vurdere og forberede sig på de ekstreme klimaforandringer og andre globale miljøtrusler. EØSU tilslutter sig disse mål, selvom de ikke er direkte forbundet med SCALE-initiativets overordnede mål, dvs. beskytte børns sundhed. EØSU håber, at sådanne foranstaltninger vil gøre det muligt at udforme et passende program med egne ressourcer på mellemlang sigt,

men som ikke indføres (som det foreslås) i en sammenhæng, der er uegnet og uden specifikke ressourcer.

4.3 De efterfølgende foranstaltninger (Foranstaltning 9 og 10), der har som mål at forbedre kommunikation, undervisning og uddannelse, indeholder punkter af en vis interesse, men udgør ikke et tilstrækkeligt solidt grundlag for at kunne bære en kommunikations- og uddannelsesstrategi, der skal styre medlemsstaternes indsats, dvs. de ansvarlige på dette tiltagsområde, og opnå en adfærdsmæssig forandring i befolkningen. EØSU har allerede understreget, 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«⁽¹⁾.

4.3.1 De sidste foreslåede foranstaltninger (Foranstaltning 11, 12, og 13) har som mål at gennemgå og tilpasse strategien for risikoreduktion, som har en direkte forbindelse til de højest prioriterede sygdomme (luftvejssygdomme, neuro-udviklingsmæssige forstyrrelser, kræft og hormonforstyrrende virkninger). De indeholder initiativer som iværksættelse af pilotprojekter, tilskyndelse til etablering af netværk, koordinering af igangværende foranstaltninger, eller ganske enkelt »følge udviklingen inden for elektromagnetiske felter«. Generelt forekommer de mere at være en række gode intentioner end anvendelige tiltag til at indkredse konkrete og udtømmende aspekter af forhold med større risiko. EØSU mener ikke, at disse forslag er tilstrækkelige i forhold til de alvorlige skader på sundheden, som allerede er indkredset i den foregående meddelelse om strategien. De er heller ikke egnede til at fastlægge en konkret strategi for risikoreduktion inden for en rimelig tidshorisont.

4.3.2 EØSU henstiller især, at forskning i faktorer, som påvirker luftkvaliteten i boliger og kontorer, betragtes som hastende (som påpeget i foranstaltning 12), og at der fastsættes en nøjagtig og ikke for lang frist til at opnå de videnskabelige resultater, der gør det muligt at undersøge anbefalingen fra 1999 om elektromagnetiske felter. Da der ikke er angivet konkrete mål og forventede resultater inden for et fastlagt tidsrum, frygter EØSU, at disse foranstaltninger heller ikke kan benyttes til at finde effektive metoder til at koordinere det, som hidtil er udformet på EU-plan, eller gøre det muligt at gennemføre en koordineret indsats med medlemsstaterne.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ EUT C 80 af 30.3.2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indførelse af standarder for human fældefangst for visse dyrearter«

KOM(2004) 532 endelig — 2004/0183 (COD)

(2005/C 157/11)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. september 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 175 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 John Donnelly til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling af 15.-16. december 2004, mødet den 16. december 2004, følgende udtalelse med 60 stemmer for, 1 imod og 6 hverken for eller imod:

I INDLEDNING

1. Rævesaks-forordningen

1.1 I 1989 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om forbud mod rævesakse i EU og mod pelse og pelsprodukter med oprindelse i lande, der anvender rævesakse.

Som svar herpå forelagde Kommissionen et forslag til forordning om emnet, som blev vedtaget af Rådet i 1991⁽¹⁾. Forordningen forbyder anvendelsen af rævesakse i EU fra den 1. januar 1995 samt indførslen fra tredjelande af skind fra 13 navngivne dyrearter, medmindre en af følgende betingelser er opfyldt:

— Der anvendes fyldestgørende love eller administrative bestemmelser, der forbyder brug af rævesakse, eller

— de metoder til fældefangst, der benyttes på landets område i forbindelse med de 13 nævnte arter (Bilag I til forordningen), opfylder internationalt vedtagne standarder for human fældefangst.

1.2 Det skal bemærkes, at Europa-Parlamentet i sin udtalelse krævede et forbud mod salget af rævesakse og en udfasning af pelse og pelsprodukter fra dyr, der er fanget med rævesakse. Rådet medtog ikke udtalelsen i sine overvejelser i 1991.

1.3 Selv om anvendelsen af rævesakse har været forbudt siden 1995 i EU, har andre lande fortsat eksporteret pelsprodukter fra dyr, der er fanget med rævesakse.

EØSU støttede i en udtalelse i 1990⁽²⁾ ikke kun et europæisk forbud mod rævesakse, men fremlagde også et forslag om et internationalt forbud mod dem, samtidig med at det understregede betydningen af at skabe overensstemmelse på området.

2. Aftalen

2.1 Med vedtagelsen af Fællesskabets lovgivning om rævesakse kom udarbejdelsen af standarder for fældefangst på internationalt plan til at stå højt på dagsordenen. Der blev således forhandlet en aftale mellem EU, Canada, Rusland og USA. Den blev dog kun undertegnet af Canada, Rusland og EU. USA kunne ikke indgå som part i aftalen, da kompetencen i USA på dette område er decentraliseret. USA indvilligede dog i at gennemføre en mildere udgave af aftalen.

2.2 Aftalen blev indgået for at forhindre, at der i Europa blev udstedt et forbud mod indførsel af pelsprodukter fra dyr, der er fanget i naturen, fra lande, der ikke havde forbudt rævesakse.

2.3 Europa-Parlamentet mente, at aftalen var fuldstændigt uhensigtsmæssig og virkningsløs, og at den skulle have været forkastet. Der skulle i stedet have været udstedt et forbud mod pels og pelsprodukter fra de vildtlevende dyr, der er omfattet af aftalen.

2.4 I aftalen fastsættes visse standarder, som skal overholdes i forbindelse med fældefangst af dyr. Den blev ratificeret af Det Europæiske Fællesskab i 1997. De standarder for fældefangst, som indgik i aftalen, afspejlede allerede eksisterende standarder i Rusland, Canada og USA. Brugen af termen »human« var meget kontroversiel, idet standarderne bygger på en accept af, at de fangne dyr udsættes for stor lidelse.

⁽¹⁾ Rådets forordning nr. 3254/91, EFT L 308 af 9.11.1991.

⁽²⁾ Udtalelse om forslag til Rådets forordning om import af visse skind, EFT C 168 af 10.7.1990, s. 32.

2.5 Videnskabelige udtalelser (herunder Kommissionens Videnskabelige Veterinærkomité's udtalelse) bekræftede, at de humane fældefangstmetoder i aftalen ikke udelukkede uacceptabel stor lidelse.

2.6 Den Videnskabelige Veterinærkomité understregede, at det, der bør være det afgørende kriterium i bedømmelsen af, hvor humane metoderne er, er den tid, det tager, før dyret bliver følelsesløst, og den smerte og stress, det udsættes for i løbet af denne periode. Komitéen konkluderede, at for at en dræbende fælde kan betragtes som »human«, skal den gøre dyret følelsesløst øjeblikkeligt eller senest inden for få sekunder. Aftalen fastsatte i stedet en tidsgrænse på maksimalt fem minutter, og termen »human« blev derfor anset for at være upassende.

2.7 Komitéen konkluderede også, at der ikke var gyldigt videnskabeligt grundlag for det omfang af kvæstelser, som aftalen medtog, sammenlignet med andre veletablerede metoder til vurdering af ringe velfærd.

2.8 På nuværende tidspunkt har EU og Canada ratificeret aftalen, mens Rusland endnu ikke har ratificeret den. Aftalen kan derfor stadig ikke håndhæves. Canada og EU har dog aftalt, at de under alle omstændigheder vil gennemføre aftalens bestemmelser i mellemtiden.

3. Resumé af Kommissionens forslag

3.1 Kommissionens direktivforslag om indførelse af standarder for human fældefangst for visse dyrearter⁽¹⁾ tager sigte på at gennemføre aftalen om standarder for human fældefangst i fællesskabslovgivningen, sådan som det fremgår af Rådets beslutninger 98/142/EF og 98/487/EF.

3.2 Forslaget gælder for 19 vilde dyrearter (af hvilke fem lever i EU), som fastlagt i bilag 1.

3.3 Forslaget fastsætter visse forpligtelser og krav i forbindelse med fældefangstmetoder, anvendelse af fælder, pelsjægere, forskning, sanktioner og certificering. Det omfatter også en lang række mulige undtagelser samt to bilag (bilag II og III), der vedrører standarder for human fældefangst og afprøvning af fældefangstmetoder.

⁽¹⁾ KOM(2004) 532 endelig.

3.4 Forslaget understreger, at medlemsstaterne har mulighed for at gennemføre strengere regler på området, og at EU-forordningen fra 1991 om forbud mod anvendelse af rævesakse stadig gælder. Gennemførelsen og håndhævelsen hører under medlemsstaternes og deres kompetente myndigheders ansvarsområde. Da forslaget ikke indeholder nogen EU-budgetpost, skal medlemsstaterne selv afsætte midler til dækning af de hermed forbundne omkostninger.

II BEMÆRKNINGER

4. Anvendelsen af termen »standarder for human fældefangst«

4.1 Efter EØSU's mening er anvendelsen af termen »human«⁽²⁾ i forslaget problematisk. I artikel 2 defineres »fældefangstmetoder«, men der gives ingen definition af »standarder for human fældefangst«. Faktisk erkendes det i præamblen i aftalen (som forslaget har hentet inspiration i), at der ikke findes internationale standarder for fældefangst, og ordet »human« forbindes generelt med standarder, som skal »sikre dyr, der fanges i fælder, et tilstrækkeligt velfærdsniveau«.

4.2 Da aftalen blev forhandlet, bemærkede Kommissionens Videnskabelige Veterinærkomité⁽³⁾, at standarderne i teksten ikke kunne defineres som værende »humane« (som understreget tidligere), idet den tid, der maksimalt måtte gå, før dyret blev følelsesløst, lå langt over det, der kunne accepteres (øjeblikkelig død). Der blev lagt særlig vægt på druknefælder, da det blev anslået, at der kan gå op til 15 minutter, inden semiakvatiske pattedyr, der er fanget under vand, dør.

4.3 EØSU anbefaler derfor, at ordet »human« erstattes af et andet og mere passende ord i den endelige udgave af EU-lovgivningen, i hvert fald indtil standarderne for fældefangst opfylder ovennævnte krav.

⁽²⁾ I februar 1994 besluttede arbejdsudvalget under ISO (Den Internationale Standardiseringsorganisation) til behandling af standarder for human fældefangst at slette ordet »human« fra standardernes titel. Det blev på samme møde besluttet at slette alle henvisninger til »human«. Det var ikke muligt at nå til enighed om standarder for fældefangst i ISO's regi. Under forhandlingerne i ISO understregede europæiske dyrlæger, at enhver form for aflivning af dyr, der varede mere end 15 sekunder, ikke kunne betegnes som human, og at undervandsfælder helt klart ikke kunne komme på tale. Disse vigtige punkter m.fl. blev ikke taget med i overvejelserne, da aftalen blev endeligt fastlagt.

Det blev konkluderet i Kommissionens Videnskabelige Veterinærkomité's udtalelse (1994), at for at en dræbende fælde kunne betragtes som »human«, skulle den gøre dyret følelsesløst øjeblikkeligt, og at der skulle lægges mere vægt på udformningen af fælderne for tage hensyn til dyrearter, der ikke er mål for fangsten, og undgå at fange eller skade dem. Komitéen konkluderede, at omfanget af kvæstelser ikke kunne accepteres som et udtryk for, hvor »human« en given foranstaltning måtte være, idet der ikke var videnskabeligt grundlag herfor.

⁽³⁾ Udtalelse fra den videnskabelige komité under CITES-forordningen, 1995: Den videnskabelige komité's udtalelse, Generaldirektoratet for landbrug, 1994.

5. Fælder

5.1 Forslaget omfatter to typer fælder: dræbende fælder og fastholdende fælder. De standarder, som forslaget fastsætter med hensyn til de dræbende fælder, lever tydeligvis ikke op til de videnskabelige standarder, som Fællesskabet har fastlagt. De tilråder øjeblikkelig død eller en tolerancetærskel på maksimalt 30 sekunder, inden døden indtræffer. Hvad angår de fastholdende fælder (fælder, der anvendes til at fange dyr levende), giver forslaget ingen specifikationer ej heller definitioner af, hvilke formål fastholdelsen af dyrene tjener. Desuden fastsætter forslaget ingen standarder for velfærd i forbindelse med aflivning af fastholdte dyr. Det betyder, at hvis et dyr fanges i en fastholdende fælde og efterfølgende aflives, findes der ingen regler for den metode, der anvendes til at aflive dyret med.

Endvidere sikrer forslaget ikke, at autoriserede fældefangstmetoder ikke utilsigtet afliver eller fastholder dyrearter, der ikke er mål for fangsten. Standarder for fældefangst bør sikre, at risikoen herfor i videst muligt omfang minimeres.

6. Afprøvning

6.1 Forslaget fastsætter tekniske bestemmelser om afprøvning af fældefangstmetoder, der ikke udelukker brugen af levende dyr. Der fastlægges minimumskrav for både afprøvning i indelukke og i marken. Endvidere kan prøver, som en af aftalens parter har foretaget, anerkendes af de andre parter.

6.2 For at resultaterne kan få gyldighed, bør prøverne dog foretages under de samme forhold, som fælderne er beregnet til at skulle anvendes under. De parametre, der er baseret på resultaterne af afprøvning i indelukke, kan derfor ikke anvendes til vurdering af vildtlevende dyrs velfærd. Som følge af ovenstående forklaringer bør afprøvning med dyr slet ikke finde anvendelse — kun de allerede tilgængelige computersimuleringer bør tages i betragtning.

7. Undtagelser

7.1 Forslaget anfører en lang række mulige undtagelser, som kan underminere hele dets anvendelsesområde, hvis de gennemføres. EØSU mener, at undtagelser, der vedrører den offentlige sikkerhed samt menneskers og dyrs sundhed, bør tillades. **I dette tilfælde skal de offentlige myndigheder omgående informere og rådføre sig med de brugere (fx landmænd), der arbejder på steder, hvor sådanne problemer optræder.** EØSU har nogen betænkeligheder med hensyn til forslagens øvrige undtagelser.

7.2 I betragtning af hvor svært det er at gennemføre et effektivt overvågnings- og håndhævelsessystem i naturen, hvor fangsten finder sted, vil Kommissionens foreslåede undtagelser (bortset fra ovennævnte) kun bidrage til at underminere gennemsigtigheden og ansvarligheden mellem aftalens parter.

8. Pelsjægere

8.1 Ifølge forslaget skal certificering og pelsjægers oplæring sættes i system. Licensering er dog ikke omfattet, og kontrollen med pelsjægeres fældefangstmetoder er overvejende uanvendelig, idet den ville skulle udføres i naturen. EØSU henstiller, at der opstilles et detaljeret licenseringssystem til harmonisering på EU-niveau.

9. Certificering

9.1 Kommissionens forslag uddelegerer certificeringen af de anvendte fældefangstmetoder til medlemsstaterne og foreskriver, at medlemsstaterne gensidigt anerkender denne certificering.

Selv om dette system kan gennemføres på tilfredsstillende vis i EU, bør der også fastlægges et internationalt certificeringssystem. Faktisk bør der indføres både et standardcertificeringssystem og et sporingssystem mellem aftalens parter. Dette ville bidrage til at sikre gennemsigtighed og en effektiv gennemførelse af aftalen.

10. Sanktioner

10.1 Kommissionens forslag nævner en mulig anvendelse af administrative sanktioner ved overtrædelse af lovgivningen. Da nogle EU-medlemsstater anvender straffeloven ved overtrædelse af dyrevelfærdslovgivningen, anbefaler EØSU, at sanktionerne iværksættes i henhold til de nationale systemer.

11. Konklusioner

11.1 EØSU mener ikke, at de standarder for human fældefangst, som forslaget omfatter, bør defineres som humane, da de udelukkende gengiver standarderne i aftalen. Aftalens standarder er blevet vurderet til at ligge under eksisterende dyrevelfærdsstandarder i EU-lovgivningen. EØSU anbefaler derfor, at ordet human erstattes med en mere passende term i den endelige udgave af lovgivningen.

11.2 Hvad angår fælder, mener EØSU, at det kun er dræbende fælder med øjeblikkelig virkning, der bør tages i betragtning, og at anvendelsesområdet for brugen af fastholdende fælder skal fastlægges nærmere. Endvidere skal der så vidt muligt i overensstemmelse med dyrevelfærdslovgivningen opstilles regler for de metoder, der anvendes til at aflive dyr, som er blevet fanget i en fastholdende fælde.

11.3 Efter EØSU's mening bør druknefælder forbydes, idet Kommissionens Videnskabelige Veterinærkomité har vurderet, at det er en grusom metode at aflive dyr på, da den indebærer, at dyret kvæles langsomt under vandet.

11.4 EØSU bemærker, at selv om forslaget medtager bestemmelser om afprøvning af fælder, findes der intet videnskabeligt grundlag for anvendelse af parametre for vildtlevende dyr, som er baseret på prøver, der er udført i indelukke. EØSU anbefaler derfor, at der overhovedet ikke anvendes dyr i forbindelse med prøverne, og at det i stedet er tilgængelige computersimuleringer, som finder anvendelse.

11.5 EØSU mener, at de fleste af de undtagelser, som forslaget medtager, kan give aktørerne på området mulighed for i visse tilfælde at slippe helt uden om lovgivningen, og anbefaler derfor, at de undtagelser, som de offentlige myndigheder skal tage i betragtning, skal vedrøre den offentlige

sikkerhed samt menneskers og dyrs sundhed. Dette er meget vigtigt set i lyset af, at det er svært at gennemføre kontrol og overvågning i naturen.

11.6 Efter EØSU's mening bør der indføres et gennemskueligt licenseringssystem for pelsjægere i EU. Forslaget uddelegerer fuldstændigt oplæringen og krav til licensering af pelsjægere til medlemsstaternes myndigheder. EØSU frygter, at dette vil føre til et ikke-harmoniseret system, hvorved det ikke kan garanteres, at der bliver indført velfærdsstandarder i EU.

11.7 EØSU mener, at der skal gennemføres et effektivt certificerings- og sporingssystem mellem aftalens parter for at sikre en effektiv gennemførelse.

11.8 EØSU anbefaler, at der iværksættes sanktioner i henhold til national dyrevelfærdslovgivning ved overtrædelse af den foreslåede lovgivning.

11.9 EØSU anbefaler, at tidsplanen for gennemførelse af bestemmelserne i forslaget strammes. Ifølge forslaget skal fælder være i overensstemmelse med de foreslåede standarder fra 2009 og fældefangstmetoder fra 2012. EØSU mener, at samtlige bestemmelser bør gennemføres hurtigst muligt.

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 87/328/EØF med hensyn til opbevaring af tyresæd til handel inden for Fællesskabet«

KOM(2004) 563 endelig — 2004/0188 CNS

(2005/C 157/12)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 20. september 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 37 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 **Leif E. Nielsen** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 139 stemmer for, og 7 hverken for eller imod:

1. Resume af Kommissionens forslag

1.1 Rådets direktiv 88/407/EØF indeholder en række veterinærpolitimæssige krav i forbindelse med handel inden for Fællesskabet med tyresæd fra racerent avlsvæg og indførsel heraf. På trods af EØSU's udtalelse, som indeholdt alvorlige betænkeligheder, blev direktivet ændret i 2003 for at tillade opbevaring af sæd ikke blot på »tyrestationer« med egen produktion, men også i »sædbanker« uden produktion⁽¹⁾.

1.2 For »at undgå enhver form for forvirring med hensyn til anvendelsesområde og definitioner« foreslår Kommissionen nu en ændring i det parallelle regelsæt i Rådets direktiv 87/328 for godkendelse af racerent avlsvæg til avlsbrug, hvorefter de pågældende »sædbanker« i fremtiden nævnes på linie med tyrestationer med hensyn til udtagning, behandling og opbevaring af tyresæd.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Kommissionen burde have været opmærksom på behovet for den nødvendige konsekvensændring af direktiv 87/328 i forbindelse med ændringen af Rådets direktiv 88/407/EØF, således at der samtidig blev etableret den nødvendige konsistens i EU-lovgivningen. Herved havde den eksister-

ende forvirring og usikkerhed for anvendelsesområde og definitioner samt den aktuelle yderligere lovgivningsprocedure kunnet undgås.

2.2 Dernæst efterlader forslaget til ny formulering i artikel 4 i direktiv 87/328 indtryk af en yderligere udvidelse i forhold til de tilladte depoter, således at disse kan »udtage og behandle tyresæd« og dermed vil få karakter af et »parallelt system af tyrestationer« ved siden af de eksisterende tyrestationer. Dette ville i givet fald være meningsløst og viser sig ved nærmere læsning af teksterne heller ikke at være tilfældet. Ændringen bør derfor formuleres således, at den ikke giver anledning til misforståelser.

3. Konklusion

3.1 EØSU anerkender på trods af sin modstand i 2002, at depoter for distribution af tyresæd blev lovliggjort i henhold til Rådets direktiv 2003/43 og at den foreslåede ændring, som burde være indført samtidig med beslutningen i 2003, er nødvendig for at skabe konsistens i EU-lovgivningen. Formuleringen kan imidlertid give anledning til misforståelser og bør derfor udformes mere præcist.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Direktiv 2003/43/EF, EUT L 143 af 11.6.2003, s. 23.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Opfølge strukturændringer: En industripolitik for det udvidede Europa«

KOM(2004) 274 endelig

(2005/C 157/13)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 20. april 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Opfølge strukturændringer: En industripolitik for det udvidede Europa«

Det forberedende arbejde henvises til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer, som udpegede Joost Van Iersel til ordfører og Bo Legelius til medordfører. Den Rådgivende Kommission vedtog sin udtalelse den 2. december 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling af 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 142 stemmer for, 1 imod og 9 hverken for eller imod:

Resumé

Efter mange år er industripolitikken endnu en gang kommet på den europæiske dagsorden. Der har naturligvis været tale om specifikke industripolitiske foranstaltninger og tematiske tilgange i det sidste årti, men disse har ikke altid været tilstrækkeligt koordineret og afbalanceret set fra det europæiske erhvervslivs side. Forandringerne i verden — med USA, Kina og Indien som hovedaktører — kræver nytænkning og en forstærket indsats. Tiden er nu inde til en revurdering af fremstillingsindustrien og en afklaring af det komplekse samspil mellem industrien og servicesektoren.

Udvalget mener, at behovet for bevidstgørelse af offentligheden udgør en stor udfordring. Der skal stilles gennemsigtige data og analyser til rådighed for offentligheden for derved at fremme konsensus og opbakning i offentligheden. EØSU støtter fuldt ud de tre strategiske akser: »bedre lovgivning«, en integreret tilgang på EU-niveau og sektorpolitikker med specifikt tilpassede foranstaltninger. »Bedre lovgivning« betyder en grundig og løbende vurdering af nuværende og nye foranstaltninger. En integreret tilgang betyder effektiv koordinering af europæiske og nationale politikker. Sektordimensionen og skræddersyede løsninger udgør et særligt nyt aspekt af kommissionsdokumentet. På trods af visse fællesnævner varierer situationen fra sektor til sektor. Kommissionen har foretaget en række sektoranalyser, og der forventes flere. EØSU støtter denne praksis som et grundlag for en »ny version« af industripolitikken.

Udvalget anser industripolitikken for at være et nyttigt værktøj, hvormed den europæiske økonomi kan bringes på forkant med konkurrenceevnen, viden og bæredygtighed som fastsat i Lissabon-strategien. I denne forbindelse bør analyserne og politikkerne i højere grad tilpasses dynamikken i de forskellige sektorer og berørte virksomheder. Den »nye version« af industripolitikken bør baseres på markedskonformitet og en liberaliseringsproces. Den omfatter dog sektorspecifikke træk såsom løbende samråd med erhvervssektoren, regulering, fjernelse af

ikke-handelsmæssige barrierer, F&U, handel og målrettet forvaltning af menneskelige ressourcer. Endvidere omfatter den oprettelse af teknologiske platforme, som kan skabe nye private og offentlig-private alliancer i Europa, herunder mellem universiteter, forskningscentre og virksomheder.

Forbedret koordinering er ønskelig inden for Kommissionen (f.eks. under GD for Erhvervs politik) og i Ministerrådet med henblik på at fremme synlighed og synergi. Det ville være særdeles ønskeligt at have en midtvejshandlingsplan, som er vedtaget af Kommissionen og Rådet (konkurrenceevne). EØSU opfordrer til, at der tages højde for den nye version af industripolitikken under forberedelserne af midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien i marts 2005.

1. Indledning

1.1 Industripolitikken har lige siden begyndelsen været på dagsordenen for den europæiske integration. EKSF-traktaten omfattede specifikke mål og instrumenter for kul- og stålsektorerne. I EØF-traktaten blev der fastlagt en mere general tilgang, hvor gennemførelsen af det indre marked altid har været og vil blive ved med at være et centralt spørgsmål.

1.2 Der er blevet anvendt specifikke industripolitiske foranstaltninger på EU-niveau, som har taget sigte på indbyrdes forbundne målsætninger på miljø-, F&U- og socialområdet. Med tiden er de sektorbaserede tilgange blevet erstattet med tematiske tilgange, men disse har ikke altid været tilstrækkeligt koordineret eller afbalanceret set ud fra det europæiske erhvervslivs synspunkt.

1.3 Ved siden af de generelle politikker er der blevet udarbejdet en række sektorpolitikker i lyset af markedsliberaliseringen, herunder på energi- og telekommunikationsområdet. Der er blevet iværksat europæiske industriprojekter som f.eks. Galileo.

1.4 De vedvarende industrielle ændringer og globaliseringen tvinger i dag industrien og de offentlige myndigheder til at foretage yderligere tilpasninger af tilgangen, hvis den europæiske konkurrenceevne skal forbedres. I juli offentliggjorde Kommissionen en imponerende analyse af situationen og udsigterne for den europæiske industrisektor i den nuværende globale kontekst, som karakteriseres af en stærk dynamik i andre verdensregioner ⁽¹⁾. Denne dynamik kan få indflydelse på de europæiske virksomheders investeringsstrategier. Europa har brug for et kvalitativt teknologisk spring fremad for at kunne bevare konkurrenceevnen i de fleste sektorer.

1.5 Det Europæiske Råd og andre rådssammensætninger, herunder økofin og konkurrence, har som led i Lissabon-strategien drøftet og drøfter stadig en række meddelelser og konkrete forslag fra Kommissionen om forbedring af de makro- og mikroøkonomiske vilkår for industrien. I disse dokumenter og drøftelser anlægges der en horisontal politiktilgang. I en årrække undgik man simpelthen at anvende udtrykket »industripolitik«, da det vækkede for mange minder om statsindgreb og statsstøtte, som har hæmmet indførelsen af lige konkurrencevilkår i et velfungerende indre marked. Disse indgreb er efterhånden blev gradvis afskaffet.

1.6 Nye udsigter for industripolitikken er ved at blive undersøgt. I den forbindelse blev der i 2002 vedtaget en meddelelse om industripolitik i et udvidet Europa ⁽²⁾.

1.7 Det Europæiske Råd pålagde på sit forårsmøde i 2003 Rådet (konkurrenceevne) den opgave »regelmæssigt at tage såvel horisontale som sektorspecifikke spørgsmål op til nyvurdering« ⁽³⁾.

1.8 Kommissionen afgav i april 2004 en anden meddelelse om industripolitikken, som er genstand for nærværende udtalelse ⁽⁴⁾.

1.9 Som følge af disse initiativer og resultatet af de førte drøftelser erklærede kommissær Erkki Liikanen i maj 2004, at EU's industripolitik — stik imod prognoserne i midten af 1990'erne — endnu engang står øverst på EU's politiske dagsorden ⁽⁵⁾.

1.10 EØSU bifalder holdningsskiftet til industripolitikken, som kommer på et godt tidspunkt. Det er enig i, at der bør

⁽¹⁾ »European industry's place in the International Division of Labour: situation and prospects«, juli 2004, rapport udarbejdet for Kommissionens GD for Handel af CEPII-CIREM (European Consortium for Trade Policy Analysis, ECTA).

⁽²⁾ KOM(2002) 714 endelig af 11.12.2002. Udvalget afgav sin udtalelse den 17.7.2003 (EUT C 234, 30.9.2003, s. 76-85). CCMI deltog også i udarbejdelsen af denne udtalelse, og dens bidrag kan ses på følgende webside: http://www.esc.eu.int/ccmi/documents/docs/divers/di_ces25-2003_fin_rev_di_en.doc

⁽³⁾ Punkt 21 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds forårsmøde den 20.-21. marts 2003.

⁽⁴⁾ »Opfølge strukturændringer: En industripolitik for det udvidede Europa«, KOM(2004) 274 endelig.

⁽⁵⁾ Erklæring fra kommissær Erkki Liikanen på den europæiske industripolitikdag, 27. maj 2004, SPEECH/04/268.

lægges særlig vægt på industriens interesser og sektordimensionen, samtidig med at man undgår at gentage fortidens fejl. CCMI's erfaringer og viden på dette område kan være til støtte i fremtiden. Passende industri- og sektorpolitikker vil bidrage væsentligt til opnåelsen af Lissabon-strategiens mål.

2. Kommissionens synspunkt i en ændret kontekst

2.1 Det afgørende element i dag er den ændrede situation i verdensøkonomien, hvilket kræver nye koncepter. Kommissionen mener, at industripolitikken fremover bør bygges op omkring tre retningslinjer:

- industrien bør ikke overbebyrdes med love og bestemmelser, hvilket indebærer en grundig vurdering af både nuværende og nye foranstaltninger
- en integreret tilgang på EU-niveau er nødvendig for at styrke industriens konkurrenceevne ⁽⁶⁾
- sektorpolitikker med specifikke og tilpassede foranstaltninger er ønskelige.

2.2 Denne tilgang, som blev forsigtigt bebudet af Kommissionen i 2002, markerer et gennembrud. Det tidligere kommissionsdokument om industripolitikken stammede fra 1990 ⁽⁷⁾. Siden da har en række afgørende faktorer skubbet industripolitikken i baggrunden til fordel for primært horisontale politikker.

2.3 I 2000 blev Lissabon-strategien udarbejdet med det formål at bringe den europæiske økonomi frem i forgrunden af viden og konkurrenceevne. Hidtil er der ikke blevet gjort meget for at fremme denne strategi. I stedet er væksten i produktiviteten faldet og arbejdsløsheden er steget. Endvidere er der opstået en vis frygt for udflytning af industrierne ⁽⁸⁾.

2.4 Derfor bør der udarbejdes en mere nøjagtig analyse på følgende områder:

- produktivitet og arbejdsløshed
- hvordan står det virkelig til med udflytning?
- hvad er industriens samlede indvirkning på og i Europa?

⁽⁶⁾ Dette mål er allerede blevet behandlet i Kommissionens dokument »Nøgleudfordringerne for konkurrenceevnen – Mod en integreret tilgang«, KOM(2003) 704 endelig.

⁽⁷⁾ Bangemann-rapporten.

⁽⁸⁾ Se den hermed forbundne CCMI-udtalelse om »Omfanget og virkningerne af virksomhedsudflytningerne«, som er under udarbejdelse.

— hvordan gennemføres en integreret EU-politik på industriområdet?

— hvordan fastlægges og udarbejdes sektortiltag?

2.5 Kommissionsdokumentet fra 2002⁽⁹⁾ sætter dagsordenen for ændringer og giver begrebet »industripolitik« et nyt indhold. Men det formulerer stadig denne politik i ret abstrakte vendinger, idet den samler alle de EU-politikker, der har direkte relevans for industrien, uden at forelægge konkrete metoder og procedurer med hensyn til den beslutningstagende og koordinerende rolle, som de europæiske institutioner, navnlig Kommissionen, spiller.

2.6 Dokumentet »Opfølge strukturændringer« fra april 2004, som blev offentliggjort under kommissær Erkki Liikanen og GD for Erhvervs politik, går væsentligt videre. Det trænger i sin analyse helt ind til sagens kerne, idet det:

— forelægger en række illustrative tal vedrørende produktionen og beskæftigelsen i fremstillingsindustrien, også med hensyn til udviklingen andre steder i verden

— forelægger udviklingen i de enkelte sektorer og giver således et mere præcist billede af udfordringerne i forskellige sektorer med meget forskellige perspektiver.

2.7 Kommissionen tager med rette udgangspunkt i den nuværende dynamik, men fremhæver samtidig hermed, at denne dynamik kan påvirkes positivt gennem foregribelse, identificering af problemer og fremme af vækstfaktorer.

2.8 Den overordnede analyse bekræfter et fald i produktivtetsvæksten i Europa, kløften i forhold til udviklingen i USA og industriens skuffende præstationer, navnlig i de højteknologiske sektorer. Ifølge Kommissionen er det relative fald i udgifterne til F&U i de europæiske virksomheder, der delvis skyldes en mangel på tilstrækkelige investeringer fra den private sektor i forhold til de amerikanske virksomheders investeringer, meget tydeligt med visse bemærkelsesværdige undtagelser som Finland og Sverige. Samtidig hermed er den videnbaserede kapacitet i Kina og Indien hurtigt voksende.

2.9 Kommissionen henviser til — og det er værd at gentage det her — en undersøgelse af en række store virksomheder, der blev gennemført af det europæiske rundbordsforum for industrivirksomheder i 2002, og som viser, at nogle af disse virksomheder har til hensigt at placere nye F&U-aktiviteter uden for Europa, såfremt de lovgivningsmæssige rammer ikke forbedres⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Se fodnote 2.

⁽¹⁰⁾ »The European Challenge«, meddelelse fra det europæiske rundbordsforum for industrivirksomheder til Det Europæiske Råd på dets forårsmøde i marts 2003.

2.10 Selvom den europæiske industri klarer sig ret godt i de traditionelt stærke sektorer såsom maskin-, kemikalie-, telekommunikations- og automobilindustrierne, ser nye konkurrenter dagens lys. Kina og Indien er med succes begyndt at konkurrere i både de traditionelle og højteknologiske sektorer. Der kan her ses en direkte forbindelse med udflytningen af europæiske virksomheder.

2.11 Der er en løbende tilpasningsproces i gang på verdensplan. Denne tilpasning er nødvendig set i lyset af globaliseringen, der til gengæld skaber nye muligheder. Selvom analyserne i denne henseende divergerer, kan Kommissionen notere stadig flere bekymrende signaler.

2.12 Udvidelsen har medført en stigning i det tidligere EU-15's investeringer i de nye medlemsstater. Når man betænker, at dette nu er investeringer inden for EU, er det indre markeds tilfredsstillende funktion så meget desto vigtigere med hensyn til f.eks. miljøet og arbejdsvilkårene.

2.13 Da virksomhederne stilles over for konkurrence på de åbne markeder på de af WTO fastsatte vilkår, bør det ifølge Kommissionen være op til EU og medlemsstaterne at give et klart svar på processen af dynamiske ændringer, hvor der skal tages hensyn til følgende:

— »bedre lovgivning«

— en integreret tilgang til forskellige politikker med henblik på konkurrenceevnen

— en fuldstændig hensyntagen til de specifikke behov i de forskellige industrisektorer.

2.14 Kommissionen slår til lyd for en detaljeret konsekvensvurdering af eksisterende love og bestemmelser samt af kommende foranstaltninger. Tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og EU er en forudsætning, eftersom mange bestemmelser er blevet gennemført på nationalt plan. Kommissionen insisterer på, at Rådet (konkurrenceevne) spiller en vigtig og gennemsigtig rolle i denne proces.

2.15 Det er efter Kommissionens opfattelse muligt at opnå synergi mellem politikkerne, såfremt man fremmer et mere tilstrækkeligt finpudset samråd mellem lovgiverne, i tæt samarbejde med erhvervskredsene.

2.16 Det samme gælder for F&U, hvilket uden tvivl vil få økonomiske konsekvenser for EU og på nationalt niveau. Dette spørgsmål berører kernen i Lissabon-strategien. I de kommende år vil Kommissionen foreslå nye retningslinjer for forskning i fremstillingsindustrien og statsstøtte til innovation. Teknologiske platforme kan vise sig at være meget nyttige.

2.17 Nogle politikker, herunder konkurrencepolitikken og fjernelsen af handelshindringer, sigter direkte på at skabe et gunstigt klima for konkurrenceevnen. Kommissionen mener dog, at disse politikker undertiden kan og bør anvendes mere behændigt.

2.18 Kommissionen fremfører, at samhørighedspolitikkerne kan anvendes til at fremme ønskede regionale og strukturelle ændringer med hensyn til arbejdsmarkedets funktion⁽¹⁾. Det samme gælder for en bedre forening af bæredygtig udvikling og konkurrenceevne.

2.19 Da der skal tænkes globalt, foreslår Kommissionen ensartede spilleregler, som tager udgangspunkt i internationale standarder. EU-standarderne er generelt højere end standarderne i andre konkurrerende regioner i verden. Det er derfor nødvendigt, at der i fremtiden sker en vis udligning, enten gennem bilaterale forhandlinger eller inden for rammerne af WTO. Dette problem bør tackles, ikke ved at tilpasse Europas standarder til standarderne i resten af verden, men derimod må Europa tage initiativer til — ligesom i forbindelse med implementeringen af Kyoto-protokollen — at hæve standarderne i andre dele af verden gennem tilsvarende foranstaltninger i alle internationale institutioner.

2.20 Alle disse spørgsmål er allerede tidligere med jævne mellemrum blevet drøftet på EU-niveau. Det øgede fokus på »konkurrenceevne« er iøjnefaldende. Den ekstremt hurtige udvikling på verdensmarkederne giver ikke Europa meget at vælte imellem.

2.21 En særlig nyskabelse i kommissionsdokumentet er sektordimensionen. Kommissionen har gennem flere år foretaget dybtgående undersøgelser af visse sektorer, ofte på baggrund af samråd med erhvervsorganisationer på EU-niveau.

2.22 Der er blevet fremsat interessante forslag, som også er blevet drøftet i EØSU, vedrørende f.eks. lægemiddelindustrien (CESE 842/2004), tekstil- og beklædningsindustrien (CESE 62/2004 fin; supplerende udtalelse fra CCMI, CESE 528/2004), skibsbygnings- og skibsreparationsindustrien (CESE 397/2004 fin; supplerende udtalelse fra CCMI, CESE 478/2004), rummet (CESE 501/2004), kemikalieindustrien (CESE 524/2004; informationsrapport fra CCMI, CESE 242/2004, under udarbejdelse) samt biovidenskab og bioteknologi (CESE 1010/2002; CESE 920/2003).

2.23 Situationen varierer fra sektor til sektor. Der er naturligvis fællesnævnerne som f.eks. kravet om kvalitet som en

⁽¹⁾ Kommissionen nævner bl.a. den betydning, som »konkurrenceevnen« bør tillægges inden for rammerne af regionalpolitikken, og resultatet af beskæftigelsestaskforcen, der blev etableret den 1. april 2003, og som ledes af **Wim Kok**. Det er i den henseende værd at henvise til CCMI's udtalelse herom »Industrielle ændringer og økonomisk, social og territorial samhørighed«.

konkurrencefordel, IKT's status som den nye »råvare«, tiltagende kapitalintensitet og stigende international konkurrence, men forskellene mellem sektorerne er tydelige. Højteknologi og lavteknologi, arbejdskraftintensivitet og kapitalintensivitet, forbrugsgoder og kapitalgoder, få hovedaktører på markedet og sektorer karakteriseret ved SMV'er osv. Der tegner sig et fascinerende billede, som de politiske beslutningstagere ifølge Kommissionen ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til i mange år.

2.24 Inden for rammerne af industripolitikken er sektorspecifikke analyser og tilgange på ny kommet på dagsordenen. I dokumentet anfører Kommissionen ikke yderligere initiativer med hensyn til de omtalte sektorer.

2.25 Kommissionen planlægger nye aktiviteter, som går ud over af disse sektorer. Der er bebudet undersøgelser om maskinsektoren, miljøindustrien, bilsektoren, metalsektoren og IKT-sektoren for det kommende år.

3. Fremme af en »ny version« af industripolitikken — EØSU's synspunkter

3.1 EØSU er enig i, at dynamikken i verdensøkonomien kræver en ny tilgang. Det glæder sig over, at »industripolitikken« efter lang tid på ny er kommet på EU's dagsorden. Visse aspekter af Europas industri (såsom miljø) har været på EU's dagsorden gennem det sidste årti, men Rådet har undladt at drøfte politikker, der på en sammenhængende måde ville kunne forbedre betingelserne for den samlede produktion og proaktivt opretholde miljøet for (merværdi) investeringer.

3.2 Set i bakspejlet og i lyset af det nuværende skift til en mere målrettet industripolitisk tilgang er det værd at opregne de vigtigste faktorer, der har bidraget til i en vis tabuisering af industripolitikken:

— i langt overvejende grad mislykkede forsøg på gennemstatsindgreb at styrke industrien og gøre den mere konkurrencedygtig på lang sigt

— fjernelsen af økonomisk ubegrundede markedsforvriddinger og fremme af lige konkurrencevilkår for industrielle aktiviteter i Europa (selvom nogle medlemsstaters specifikke foranstaltninger, som forvrider konkurrencen, stadig mangler at blive sagligt undersøgt på EU-niveau)

— den generelle og vellykkede intensivering af markedsliberaliseringen

- de overdrevne forventninger til den »nye økonomi« og den postindustrielle æra
- fokuseringen på ØMU's gennemførelse og passende makroøkonomiske politikker
- tabet af indflydelse i ministerierne med ansvar for industriens interesser i en række medlemsstater.

3.3 De fleste oplysninger i Kommissionens meddelelse har allerede i flere år været kendt. Meddelelsen adskiller sig dog fra tidligere meddelelser ved den måde, hvorpå oplysningerne præsenteres, og forbindelsen mellem de forskellige analyserede områder og foreslåede foranstaltninger. Analyserne og politikkene er i dag mere direkte forbundet med dynamikken i de forskellige sektorer og berørte virksomheder end tidligere.

3.4 EØSU støtter på det kraftigste, at der foretages flere tilbundsående undersøgelser af udviklingen i de enkelte sektorer i samarbejde med industrien. Disse vil kunne fremme den nødvendige forståelse for sagens presserende karakter, hvilket også var Lissabon-strategiens mål i 2000, men som herefter forsvandt, hovedsagelig fordi Rådet og medlemsstaterne ikke havde gennemført deres egne aftaler og tidligere vedtagne politikker. Dette betyder ifølge EØSU, at der skal tages hensyn til den nye industripolitik i midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien i 2005. Det kan blive et nøgleelement i strategien i fremtiden.

3.5 Den »nye version« af industripolitikken bygger faktisk på markedskonformitet og en liberaliseringsproces, men omfatter også andre faktorer som f.eks. sektorspecifikke træk, harmonisering af lovgivningen i lyset af det indre marked, fjernelsen af ikke-toldmæssige barrierer, teknologi og F&U samt menneskelige ressourcer.

3.6 Industripolitikken må på ingen måde falde tilbage på fortidens forføjede politikker, som var kendetegnet ved forskellige former for markedsforstyrrelser. Den af ØMU'en affødte finansdisciplin har også ført til forsigtighed i forbindelse med finansiel støtte og andre former for statsintervention i erhvervslivet. Det er alment accepteret, at intervention og offentlig finansiel støtte fraset enkelte særligt begrundede undtagelses-tilfælde ikke tjener erhvervslivets interesser på lang sigt.

3.7 I betragtning af den seneste udvikling på verdensplan og efter nogle års forsøg på at gennemføre Lissabon-strategien — navnlig med hensyn til den skrantede økonomiske vækst i Europa, produktiviteten, anvendelsen af IKT og omfordelingen af investeringer — er det også blevet tid til en revurdering af fremstillingsindustrien og i den forbindelse til sektortilgange og konkrete skridt. Disse bør tage sigte på de aktiviteter, der bedst passer til Europas socioøkonomiske forhold, især aktiviteter,

som udnytter højt kvalificeret arbejdskraft på både operationelle og administrative områder intensivt (f.eks. fremstilling af skræddersyet industriudstyr og -systemer, dvs. robotter, instrumenter, kontroludstyr osv.). EØSU støtter fuldt ud denne tilgang og dette mål.

3.8 Det er meget vigtigt at øge offentlighedens bevidsthed om behovet for en sund industri. Til dette formål skal gennemsigtige data og analyser gøres tilgængelige for offentligheden. I den sammenhæng bør de europæiske og nationale beslutningstagere lægge særlig vægt på aspekter såsom sammenhængen mellem EU's politikker, harmoniseringen af de nationale lovgivninger inden for EU og den relative tilnærmelse af de europæiske og globale standarder (f.eks. WTO).

3.9 Offentlig bevidsthed vil fremme offentlighedens konsensus og opbakning. Industripolitikken må ikke forbeholdes udvalgte grupper af personer, der er direkte involveret i enten regeringskredse eller erhvervslivet. Dette vedrører samfundet som helhed. En sund europæisk fremstillingsindustri er i alles interesse. På alle beslægtede områder skal der skal gøres bestræbelser for at fremme budskabet, herunder på uddannelsesområdet — ikke alene erhvervsuddannelse, men også almen uddannelse — med henblik på at fremme de teknologiske færdigheder.

3.10 Offentligheden må gøres mere bevidst om den snævre sammenhæng mellem de enkelte led i den industrielle produktionskæde. Således er f.eks. hele den stålforarbejdede industri, herunder automobilindustrien, afhængig af en tilstrækkelig og billig stålforsyning, og denne produktion er igen betinget af en tilstrækkelig og billig råstofforsyning.

3.11 Behovet for at præcisere samspillet mellem industri og service er direkte afledt heraf. Økonomien bevæger sig ganske vist i retning af en servicesektor, men mange tjenesteydelser afhænger som følge af outsourcing direkte af industrien, og det vil de fortsætte med. På den anden side er avancerede tjenesteydelser en afgørende forudsætning for udviklingen af højteknologiske præstationer af høj kvalitet i industrien. Der er på mange måder tale om et samlet hele. I den aktuelle dynamik er skillelinjen mellem industrien og servicesektoren ved at forsvinde.

3.12 Kommissionen bør efter EØSU's mening spille en aktiv rolle i denne proces. At sætte industripolitikken på dagsordenen er i sig selv med til at skabe bevidsthed, men der kan gøres meget mere. Først og fremmest bør analyser og data samt publikationen heraf forbedres for så vidt angår:

- det industrielle Europa, både med hensyn til produktion og beskæftigelse

- de enkelte sektorer og klynger
- samspillet mellem industrien og servicesektoren
- det teknologiske samspil
- udviklingen af servicesektoren selv
- sammenligninger på verdensplan.

3.13 Analyserne bør også tage højde for strukturforskellene i medlemsstaterne, eftersom nogle lande og regioner har et stærkere industrielt grundlag end andre. Et dybtgående kendskab til de vigtigste industrisektorer vil forbedre objektiviteten i debatten om tendenserne i og konsekvenserne af verdensøkonomiens dynamik.

3.14 Korrekte data danner grundlaget for alle sektortilgange. Der foretages mange undersøgelser inden for erhvervslivet og på nationalt eller akademisk niveau⁽¹²⁾. EØSU slår til lyd for, at resultaterne af sådanne undersøgelser indsamles på EU-niveau med bistand fra Eurostat med henblik på at skabe pålidelige og dynamiske europæiske databaser om industrien og servicesektoren samt udarbejde SWOT-analyser. Forståelige og klare statistikker vil give et sammenhængende billede af de igangværende forandringer. Eurostats statistiske arbejde gennem 50 år for EKSF vil i en tilstrækkeligt tilpasset form kunne tjene som eksempel herpå.

3.15 Kommissionen lægger med rette vægt på en integreret tilgang til politikker, der omfatter aspekter som national selskabsbeskatning, skatteformaliteter, standarder, handel, intellektuel ejendomsret, F&U, miljø, arbejdsmarkedet samt faglig og teoretisk uddannelse. EØSU støtter på det kraftigste dette mål, der i alt for lang tid ikke er blev nået, hverken på europæisk niveau eller i en række medlemsstater.

3.16 Det er ikke første gang, at der foreslås en integreret tilgang. Det er desværre meget vanskeligt at omsætte en sådan tilgang i et kompliceret miljø, hvor EU-institutionerne skal nå til enighed med 25 medlemsstater. En mulig løsning kunne være, at Rådet (konkurrenceevne) i samarbejde med Kommissionen udarbejder en midtvejshandlingsplan, som skal evalueres årligt⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Et meget interessant eksempel er undersøgelsen »The Significance of Competitive Manufacturing Industries for the Development of the Service Sector«, Bremen, december 2003. Den kan findes på følgende website: <http://www.bmwi.de/Navigation/Service/bestell-service,did=31812,render=renderPrint.html>

⁽¹³⁾ Dette mål er direkte forbundet med en effektiv økonomisk forvaltning. I EØSU's udtalelse om »Bedre økonomisk styring i EU« understreges betydningen af en gennemsigtig og klar ramme, navnlig for så vidt angår Rådet (konkurrenceevne).

3.17 Det er ligeledes vigtigt, at de politikker, der inden for rammerne af handlingsplanen påvirker industriens konkurrenceevne, på en afbalanceret måde tager hensyn til EU's forskellige politiske mål. Dette har ikke altid været tilfældet tidligere⁽¹⁴⁾. Som følge heraf er der behov for en bedre udnyttelse af synergien mellem fællesskabspolitikkerne.

3.18 Det kan forventes, at der i forbindelse med drøftelsen og vedtagelsen af forretningsordenen og en midtvejshandlingsplan i Rådet (konkurrenceevne) vil blive skabt lignende strukturer i medlemsstaterne for industrien generelt og de spørgsmål, som medlemsstaterne selv har ansvaret for. Dette vil også øge indflydelsen i ministerierne med ansvar for industrielle interesser i medlemsstaterne.

3.19 De forbedrede lovrammer medfører bl.a. forenkling og effektiv lovgivning på EU-niveau. De må bestemt ikke begrænses til ny lovgivning. Mottoet »bedre lovgivning« vedrører både fortiden og fremtiden. Det nederlandske formandskabs forslag om at lægge større vægt på forenklet lovgivning og en mindre administrative byrde skal føres ud i livet⁽¹⁵⁾. Det er nødvendigt at koordinere direktiver og forordninger med et generelt sigte (horisontale politikker) på områderne for industriel sikkerhed, energibesparelse, affaldshåndtering osv., eftersom de er indbyrdes forbundne og somme tider modvirker hinanden. Miljødirektiver har en særlig virkning. Fordi disse direktiver først og fremmest fokuserer på målsætninger uden at harmonisere gennemførelsesbestemmelser, kan inkonsekvent anvendelse i medlemsstaterne føre til skævvridning af markedet. Konsekvensanalyse og gennemførelse er afgørende, eftersom politikernes troværdighed afhænger af deres effektivitet.

3.20 Visse aspekter er af specifik interesse for de nye medlemsstater, som ikke må begrænse sig til at erhverve udenlandske investeringer af omkostningsmæssige årsager. For at styrke deres økonomiers varige muligheder vil de også være nødt til at diversificere deres egne industriaktiviteter. Visse større udfordringer venter forude, f.eks. en forbedring af miljøpolitikker, fokus på uddannelse og forbedrede kvalifikationer og inddragelse af alle relevante aktører på industriområdet via sektorspecifik social dialog m.v.

3.21 Man er nødt til at øge markedsovervågningen vedrørende produkter, der stammer fra tredjelande. Fair konkurrence kan kun sikres, hvis der er lige konkurrencevilkår overalt i verden. I den forbindelse opfordrer EØSU Kommissionen til at gøre mere for at sikre, at alle globale aktører overholder alle relevante arbejds-, miljø- og produktstandarder.

⁽¹⁴⁾ Se også **Erkki Liikanen's** tale af 27. maj til fordel for en aktiv industripolitik (jf. fodnote 4).

⁽¹⁵⁾ Jf. også KOM(2004) 274, kapitel 5, s. 39.

3.22 Et andet vigtigt element i industripolitikken er at sikre lige konkurrencevilkår for handlen i hele verden. Konkurrenceforvridende praksis i tredjelande, f.eks. statsstøtte og dumping, skal overvåges systematisk og detaljeret af Kommissionen. Handelspolitiske foranstaltninger må iværksættes resolut, hvor de relevante kriterier er opfyldt.

3.23 Ved siden af »bedre lovgivning« og fremme af synergivirkningerne mellem fællesskabspolitikkerne er den tredje søjle i den »nye version« af industripolitikken den sektorbaserede fremgangsmåde, der er baseret på markedsstandardisering og åbne markeder, og som er på linje med de ønskede horisontale politikker. EØSU støtter fuldt ud denne målsætning, som allerede er ved at blive omsat til praksis. Da den sektorspecifikke fremgangsmåde fokuserer på de enkelte sektors særtræk og udvikling, kan den også være gavnlig for de to andre søjler, nemlig »bedre lovgivning« og fremme af synergivirkninger mellem EU-politikker. Programmer for miljøpolitik, erhvervsuddannelse og forskning og udvikling kan formuleres og gennemføres mere succesfuldt, hvis de integreres i en sektorspecifik fremgangsmåde.

3.24 Sektorspecifikke analyser viser, hvor dynamisk udviklingen er på verdensplan. Analyserne bør beskrive europæisk industri i relation til de andre partnere og konkurrenter i verden. De vil vise samspillet mellem industri og tjenester. De tager også behørigt hensyn til sociale aspekter såsom forholdet mellem arbejdsmarkedets parter og beskæftigelse. Endelig kan sektorspecifikke analyser også bruges til at kortlægge de hindringer, virksomheder står over for som følge af specifikt EU-regelværk og -lovgivning. Virksomheder bør derfor oftere høres på et tidligt tidspunkt — når man har foretaget konsekvensanalyser — så man kan definere de bedste regler og procedurer på EU-niveau.

3.25 I den henseende skal man udvide Kommissionens metode til at løse konkurrenceevneproblemer, der er baseret på analyse, høring og handling (s. 20). Kommissionen fremdrager med rette sager som G10, STAR 21 og LeaderShip som eksempler.

3.26 LeaderShip 2015⁽¹⁶⁾ er et markant eksempel, forudsat at det iværksættes korrekt. Målet er at sikre en rentabel fremtid for skibsbygning og skibsreparation i EU på et åbent marked. Det har bragt Kommissionen og Europas erhvervsliv sammen. Det har ført til, at man i fællesskab har identificeret problemerne. Man har defineret otte kapitler, hvor enten industrien

eller Kommissionen skal træffe foranstaltninger. Det er grundlaget for en frugtbar social dialog med arbejdsmarkedets parter om moderniseringsprocessen.

3.27 Andre sektorer vil måske følge trop. Der findes ingen patentløsninger. Eftersom medlemsstaterne og deres politikker også er omfattet, vil det bedste være, at de skræddersyede løsninger på basis af disse sektorspecifikke analyser resulterer i bindende tilsagn fra industrien, Kommissionen og medlemsstaterne. For så vidt angår medlemsstaterne, kan sådanne tilsagn også være med til at fremme udveksling af erfaringer og eksempler på god praksis. Efter EØSU's opfattelse kan sektorspecifikke »observatorier« på EU-plan være meget nyttige og bør etableres.

3.28 På grund af det altafgørende aspekt »viden« og F&U og på grund af fænomenet med verdensomspændende »hjernemobilitet« (videnskabsmænd, forskere, ledere og højere uddannede) bakker EØSU kraftigt op om etableringen af teknologiplatforme, hvor industrisektorer og erhvervslivet forventes at deltage aktivt. De må ikke begrænses til erhvervslivet selv, men de er også nødt til at omfatte andre nøgleaktører som f.eks. førende teknologiske institutter og universiteter. Disse platforme kan også føre til skabelsen af nye privat-private og offentlig-private alliancer i Europa⁽¹⁷⁾.

3.29 Det er nødvendigt at skabe europæiske rammer for viden, som bygger på en effektiv synergi mellem universiteter, teknologiske institutter og industrien for at fremme anvendt teknologi. Der bør tages hensyn til sektorspecifikke særtræk. Endvidere bør etableringen af en videnbaseret økonomi ledsages af de fornødne redskaber til livslang uddannelse, som også bør gennemføres inden for institutioner og universiteter. Endnu en gang kan dette fremmes ved hjælp af sektorbaserede tiltag. I den sammenhæng bør den faglige og administrative ledelse styrkes med henblik på mobiliteten i EU.

3.30 I den forbindelse og som svar på projekter i resten af verden er det nødvendigt at iværksætte større initiativer for at skabe synergivirkninger mellem forskellige sektorer (f.eks. Galileo, forsvarsindustrien) og for at stimulere samarbejdet mellem videncentre og industrien, som fastlægger de nødvendige betingelser for skabelsen af grupperinger (f.eks. Airbus) og klynger. Sidstnævnte kan forstærke konkurrenceevnen og fremme den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Se Kommissionens dokument KOM(2003) 717 endelig og EØSU's udtalelser CESE 397/2004 og CESE 478/2004 (EUT C 241 af 28.9.2004).

⁽¹⁷⁾ Om de teknologiske platforme se CCMI's supplerende udtalelse om Kommissionens meddelelse om »Videnskab og teknologi: nøglen til Europas fremtid – Retningslinjer for EU's politik til støtte af forskning« (KOM(2004) 353 endelig), CCMI/015, ordfører Joost Van Iersel.

⁽¹⁸⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Industrielle ændringer og økonomisk, social og territorial samhørighed« (EUT C 241 af 28.9.2004), især punkt 1.4, 3 og 10 i).

3.31 Menneskelige ressourcer er vigtigere end nogen sinde før. I forbindelse med de igangværende industrielle ændringer har selvfølgelig både ledelsen og de ansatte og deres organisationer ansvaret for dette. Det indebærer bl.a., at man skal betone kvalitet, professionalisering, færdigheder og motivation ⁽¹⁹⁾.

3.32 Derfor er man nødt til at tage højde for, at de unge har mistet lysten til at arbejde i industrien, fordi den ikke har noget positivt image. Det har bl.a. ført til, at der mangler faglært arbejdskraft.

3.33 Endvidere argumenterer EØSU for, at sektorspecifikke dialoger mellem arbejdsmarkedets parter inden for rammerne af den ønskede sektormæssige fremgangsmåde vil øge arbejdstagernes og deres organisations engagement, især hvad angår tilpasning og kvalitet. Skræddersyede fremgangsmåder på sektorniveau vil også fremme diskussioner mellem arbejdsmarkedets parter om specifikke krav, hvad angår arbejdstagernes kompetencer, tilpasningsevne og kvalifikationer.

3.34 For at fremme gennemførelsen af særlige foranstaltninger baseret på sektorspecifikke analyser bør hver af disse diskuteres i Rådet (konkurrence). EØSU mener, at Rådet (konkurrence) bør spille en afgørende rolle i den »nye version« af den industrielle politik ved at skabe en generel platform for de relevante interesser. Passende sektorspecifikke analyser, udført af Kommissionen og Rådet, og endelig forhandlinger om foranstaltninger, som skal træffes på ovennævnte områder, vil også øge de nationale myndigheders engagement, da de ligesom erhvervslivet spiller en fremtrædende rolle i arbejdet med at skabe fremtidsorienterede rammevilkår.

3.35 Under sådanne vilkår og gennem denne fremgangsmåde er der ikke plads til en politik, hvor man »udvælger vinderne«, som tidligere kommissionsmedlem Liikanen så korrekt sagde. Det samme gælder de »nationale vindere« ⁽²⁰⁾. Det vil skabe et forkert grundlag for hele debatten om den industrielle politiks »nye stil«. Formålet er at fremme betingelser, hvor det europæiske erhvervsliv tilskyndes til at tage risici. En politik, som går ud på at styrke vinderne eller bakke op om vinderne er meget mere hensigtsmæssig ⁽²¹⁾. Finansielle og ikke-finansielle instrumenter til at opfylde denne målsætning skal (gen)overvejes.

4. Specifikke konklusioner

4.1 EØSU bifalder det initiativ, som Kommissionen (og navnlig kommissær Erkki Liikanen og GD for Erhvervspolitik) har taget til at sætte »industripolitikken« højt på EU's dagsorden ud over de horisontale politikker. Dette initiativ svarer til en

⁽¹⁹⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Industrielle ændringer: den aktuelle situation og fremtidsudsigter – en generel strategi« (EUT C 10 af 14.1.2004), punkt 2.2.2.14 og 3.9.

⁽²⁰⁾ Jf. fodnote 5.

⁽²¹⁾ Ibid.

lignende udvikling i forskellige medlemsstater og kan bidrage til at skabe fælles fodslag på dette område i EU. Med dette initiativ vil man bedre kunne definere, hvad der skal til for at styrke EU's konkurrenceevne. Initiativet vil formentlig også kunne bidrage til fastlæggelsen af hensigtsmæssige og konkrete mål i forbindelse med midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien i 2005.

4.2 EØSU bemærker, at der med henblik på en »ny version« af industripolitikken er hårdt brug for en tillidsvækkende institutionel ramme, både med henblik på den rette fordeling af opgaverne i Unionen — hvem er ansvarlig for hvad hvornår? — og med henblik på omsætningen og gennemførelsen i medlemsstaterne af de målsætninger og direktiver, som Det Europæiske Råd og de forskellige rådssammensætninger ⁽²²⁾ har besluttet.

4.3 EØSU bifalder de tre elementer i den »nye version« af industripolitikken, nemlig bedre lovgivning, fremme af synergier mellem de forskellige EU-politikker og udvikling af sektordimensionen. Af hensyn til gennemsigtigheden og synligheden er det nødvendigt med en bedre samordning i Kommissionen (f.eks. under ledelse af GD for Erhvervspolitik) og Ministerrådet. En bedre samordning bør ligeledes føre til hårdt tiltrængte og nyttige synergier mellem de forskellige politikker. EØSU ser derfor gerne, at Kommissionen og Rådet (konkurrenceevne) vedtager en midtvejshandlingsplan, som skal tages op til årlig revision.

4.4 EØSU bifalder analysen og de mange henstillinger i rapporten »Facing the Challenge« ⁽²³⁾. Rapporten lægger dog desværre ikke op til, at en »ny version« af industripolitikken kan hjælpe EU til at løfte udfordringerne på de globale markeder. Rapporten burde i den forbindelse navnlig have lagt vægt på sektortilgangen og behovet for samordnede politikker. EØSU støtter forslaget om nationale handlingsplaner. For at øge resultaterne af disse handlingsplaner og EU's politikker bør Rådet (konkurrenceevne) samordne hver enkelt af disse. EØSU opfordrer til, at der tages højde for disse elementer ved forbedelserne af midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien i marts 2005.

4.5 EØSU understreger, at der må skabes større opmærksomhed omkring dette emne, hvis der skal opnås konsensus og offentlig opbakning. Det bør præciseres, at hele det europæiske samfund berøres af disse globale industrielle ændringer, der kræver en indsats generelt og ikke kun inden for erhvervslivet.

⁽²²⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Bedre økonomisk styring i EU« (EUT C 74 af 23.3.2005).

⁽²³⁾ »Facing the challenge – Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse«, rapport fra gruppen på højt plan under ledelse af Wim Kok, november 2004.

4.6 EØSU mener, at sektoranalyser i høj grad kan bidrage til at skabe en bedre forståelse af denne udvikling. Sektoranalyser kan også føre til et tættere samarbejde mellem den offentlige og den private sektor, skræddersyede løsninger og den nødvendige tilpasning af politikker på europæisk og nationalt niveau med henblik på at skabe nye muligheder og hermed bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategien. En sektorramme er desuden et velegnet instrument til fremme af en social dialog, som skal skabe et bredt fælles engagement og øge kvaliteten af de menneskelige ressourcer.

4.7 En sektortilgang af denne type kræver i stigende grad, at de forskellige tjenestegrene i Kommissionen har kendskab til internationale tendenser og industrielle ændringer. EØSU anbefaler

på det kraftigste, at Kommissionens tjenestemænd bliver mere bevidste om, hvad der står på spil i den private sektor. CCMI og Det Europæiske Overvågningscenter for Forandringer kan bidrage til sektoranalyser som samarbejdspartnere, uden at det underminerer de sociale aktørers rolle.

4.8 Hvis man ser på udviklingen i andre store verdensregioner, hvad angår omkostninger, kvalifikationer eller en kombination af begge, er EU's konkurrenceevne i høj grad betinget af viden, kvalitet — både af virksomhederne som sådan og de menneskelige ressourcer og kvalifikationer — og en hensigtsmæssig organisation. Det er nødvendigt med fremadskuende politikker og foranstaltninger på disse områder.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv«

(KOM(2004) 279 endelig — 2004/0084 (COD))

(2005/C 157/14)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. maj 2004 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 Madi Sharma til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 147 stemmer for, 1 stemme imod og 6 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Med sit forslag vil Kommissionen først og fremmest skabe større gennemsigtighed og klarhed i ligestillingslovgivningen og gøre det lettere at anvende lovgivningen effektivt ved at styrke den gældende EU-ret og undgå fravigelser. Der er behov for en enkelt, klart struktureret, lettilgængelig og letforståelig lovtekst, der fremmer opnåelsen af Fællesskabets socio-økonomiske mål om flere og bedre job til kvinder.

1.2 Ved at samle bestemmelserne i direktiverne om adgang til beskæftigelse, ligeløn, erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger og bevisbyrdeforhold åbnes der mulighed for at præsentere en enkelt, sammenhængende tekst uden modsigende definitioner. Kommissionens forslag tager højde for den seneste udvikling i europæisk retspraksis ved at ajourføre den eksisterende sekundære lovgivning i overensstemmelse med kendelser

fra EF-Domstolen, som har skabt større klarhed og yderligere uddybet lighedsbegrebet. Forslaget sikrer endvidere en høj grad af retssikkerhed ved at samle bestemmelser fra forskellige direktiver på basis af det emne, de omhandler — alt dette i lyset af det nye politiske miljø, der skal gøre EU mere åben, forståelig og vedkommende i dagligdagen.

1.3 Dette direktiv finder anvendelse på den erhvervsaktive del af befolkningen, herunder selvstændige erhvervsdrivende, arbejdstagere, der midlertidigt er uden arbejde på grund af sygdom, svangerskab og fødsel, ulykke eller ufrivillig arbejdsløshed, og personer, der søger arbejde, på pensionerede og invalide arbejdstagere samt på disse arbejdstageres ydelsesberettigede pårørende, i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis.

2. Baggrund

2.1 Amsterdam-traktaten styrkede EU's kompetence på ligestillingsområdet og indførte målet om at udjævne uligheder inden for alle områder af samfundslivet og fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder. Forskelsbehandling strider ikke blot mod et af EU's grundlæggende principper, men er også en hindring for økonomisk vækst og samfundsøkonomisk fremgang.

2.2 Ligebehandling er en forudsætning for, at EU kan opfylde sine mål for vækst og en bæredygtig økonomisk, social og miljømæssig udvikling. Europa vil mere end nogen sinde før være nødt til at satse på, at en meget større del af den erhvervsaktive del af befolkningen er kvinder.

2.3 Undersøgelser har vist, at forskelsbehandling på grundlag af køn samt mangel på specifik støtte til ansatte med familiemæssige forpligtelser udgør en betydelig hindring for at få flere kvinder i arbejde.

2.4 Udviklingen i lovgivningen om ligebehandling af mænd og kvinder

Ligebehandling af kvinder og mænd er af grundlæggende betydning for Den Europæiske Unions sociale dimension. Princippet om lige løn til mænd og kvinder som forankret i EØF-traktatens artikel 119 (EF-traktatens artikel 141) blev allerede i 1976 af EF-Domstolen beskrevet som et af de grundlæggende principper i fællesskabslovgivningen ⁽¹⁾.

— Det første ligebehandlingsdirektiv, som blev vedtaget i 1975, omhandler ligestilling ⁽²⁾.

— I 1976 fulgte direktivet om ligebehandling i forbindelse med beskæftigelse ⁽³⁾. Dette direktiv blev ændret betydeligt i 2002 ved direktiv 2002/73, der definerede »chikane« og »seksuel chikane« ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ EF-Domstolen 8.4.1976 – C-43/75 Defrenne II, Sml. 1976, s. 455.

⁽²⁾ Rådets direktiv 75/117/EØF af 10.2.1975 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om gennemførelse af princippet om lige løn til mænd og kvinder.

⁽³⁾ Rådets direktiv 76/207/EØF af 9.2.1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/73/EF af 23.9.2002 om ændring af Rådets direktiv 76/207/EØF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår.

— I 1978 blev der vedtaget et direktiv om lovbestemte sociale sikringsordninger ⁽⁵⁾.

— I 1986 blev der vedtaget et direktiv, der indførte princippet om lige behandling af mænd og kvinder i erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger ⁽⁶⁾. Dette direktiv blev senere ændret ⁽⁷⁾.

— I 1986 blev der vedtaget et direktiv om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv, herunder i landbrugserhverv, med bestemmelser om beskyttelse af kvinder i selvstændige erhverv i forbindelse med graviditet og barsel ⁽⁸⁾.

— I 1992 blev der vedtaget et direktiv om beskyttelse af gravide arbejdstagere som foranstaltning til forbedring af sikkerheden og sundheden, herunder en lovfæstet ret til mindst 14 ugers barselsorlov, frihed til prænatale undersøgelser og beskyttelse mod afskedigelse ⁽⁹⁾.

— I 1995 blev der mellem europæiske tværfaglige organisationer indgået en rammeaftale om forældreorlov, der efterfølgende blev vedtaget som direktiv. Det fremgik af direktivet, at ligebehandling også skulle indebære foranstaltninger til fordel for mænd, og det anerkendte fædres betydning i børneoplysningssammenhæng ⁽¹⁰⁾. Direktivet blev senere ændret og udvidet til også at omfatte Storbritannien ⁽¹¹⁾.

— I 1997 blev bevisbyrdedirektivet vedtaget ⁽¹²⁾. Direktivet blev senere udvidet til også at omfatte Storbritannien ⁽¹³⁾.

⁽⁵⁾ Rådets direktiv 79/7/EØF af 19.12.1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring.

⁽⁶⁾ Rådets direktiv 86/378/EØF af 24.7.1986 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger.

⁽⁷⁾ Rådets direktiv 96/97/EF af 20.12.1996 om ændring af direktiv 86/378/EØF af 24.7.1986 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger.

⁽⁸⁾ Rådets direktiv 86/613/EØF af 11.12.1986 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv, herunder i landbrugserhverv, samt om beskyttelse af kvinder i selvstændige erhverv i forbindelse med graviditet og barsel.

⁽⁹⁾ Rådets direktiv 92/85/EØF af 19.10.1992 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af sikkerheden og sundheden under arbejdet for arbejdstagere, som er gravide, som lige har født, eller som ammer.

⁽¹⁰⁾ Rådets direktiv 96/34/EF af 3.6.1996 om den rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af UNICE, CEEP og EFS.

⁽¹¹⁾ Rådets direktiv 97/75/EF af 15.12.1997 om udvidelse af direktiv 96/34/EF om den rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af UNICE, CEEP og EFS, til at omfatte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

⁽¹²⁾ Rådets direktiv 97/80/EF af 15.12.97 om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grund af køn.

⁽¹³⁾ Rådets direktiv 98/52/EF af 13.7.1998 om udvidelse af direktiv 97/80/EF om bevisbyrde i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn til at omfatte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

EF-Domstolen har altid ydet et vigtigt bidrag til effektivt at reducere forskelsbehandlingen af kvinder i beskæftigelsesammenhæng. Domstolen fortolker fællesskabslovgivningen og udvikler på naturlig vis de ufuldstændige retsbegreber i den forholdsvis nye fællesskabsret til et sammenhængende retssystem⁽¹⁾. Hvad angår lige muligheder har Domstolen først og fremmest anvendt begreberne direkte og indirekte forskelsbehandling i sine bestræbelser på at fremme en effektiv anvendelse af lovgivningen om ligebehandling⁽²⁾ og har gjort det klart, at også mænd må beskyttes mod forskelsbehandling på grundlag af køn⁽³⁾.

3. Særlige bemærkninger

3.1 EØSU ønsker Kommissionen til lykke med indsatsen for at forenkle ligestillingsdirektiverne og gøre dem mere tilgængelige. Ligestilling mellem kønnene er en grundlæggende rettighed inden for alle områder af det økonomiske og sociale liv, og lovgivningen må derfor være klar og letforståelig for alle.

3.2 En 30-årig lovgivningsproces på ligestillingsområdet er mundet ud i 12 direktiver, og EØSU konstaterer, at Kommissionen nu samler syv af disse direktiver i en enkelt omarbejdet version med lige behandling som fælles tema⁽⁴⁾. Kommissionen har valgt at omredigere disse seks direktiver, fordi der er mange fælles træk i direktiverne, som har ført til gentagelser og overlappning, men også til en vis mangel på sammenhæng i definitionerne.

3.3 I den omarbejdede tekst er de syv direktiver ajourført, præciseret, forenklet og samlet i et enkelt direktiv. Dette er gjort ved at reducere den samlede tekstmængde og indføre et enkelt sæt definitioner bl.a. vedrørende direkte og indirekte forskelsbehandling og vedrørende chikane. EØSU hilser dette initiativ velkommen i lyset af udvidelsen og Kommissionens satsning på bedre lovgivning.

3.4 EØSU konstaterer, at fem ligestillingsdirektiver på grund af mangel på fælles elementer ikke er omfattet af omredigeringen⁽⁵⁾. Det drejer sig om to direktiver om forældreorlov,

(1) Streinz, *Europarecht*, 4. udg., Heidelberg 1999, stk. 494.

(2) EF-Domstolens dom i sag C-96/80 Jenkins, sag C-170/84 Bilka mod Weber von Hartz, sag C-171/88 Rinner-Kühn og sag C-184/89 Nimz mod Freie und Hansestadt Hamburg.

(3) EF-Domstolens dom i sag C-450/93 Kalanke og sag C-409/95 Marschall.

(4) Rådets direktiv 75/117/EØF, Rådets direktiv 76/207/EØF, Rådets direktiv 86/378/EØF, Rådets direktiv 96/97/EF, Rådets direktiv 97/80/EF, Rådets direktiv 98/52/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/73/EF.

(5) Rådets direktiv 79/7/EØF, Rådets direktiv 86/613/EØF, Rådets direktiv 92/85/EØF, Rådets direktiv 96/34/EF, Rådets direktiv 97/75/EF.

som blev udarbejdet i samarbejde med arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer og ikke anses for at falde ind under området ligestilling. Blandt disse fem direktiver er også direktivet om barselsorlov og ammende mødres rettigheder, som falder ind under lovgivningen om sundhed og sikkerhed, direktivet om ligebehandling i forbindelse med social sikkerhed og direktivet om beskyttelse af kvinder i selvstændige erhverv, herunder i landbrugserhverv.

3.5 EØSU er enig med Kommissionen i, at det omarbejdede direktiv ville blive længere og mere indviklet, hvis ovennævnte direktiver skulle inkorporeres i det. EØSU gør imidlertid opmærksom på, at direktiv 86/613/EØF⁽⁶⁾ snarest bør revideres på baggrund af det antal kvinder, som er selvstændige eller beskæftiget i landbruget. EØSU mener, at direktivet indholdsmæssigt er svagt og giver kvinder utilstrækkelig beskyttelse. I betragtning af dets relevans for Lissabon-strategien er det derfor nødvendigt med en snarlig revision af dette direktiv.

3.6 Kommissionen har foretaget to tilføjelser til direktiverne, som direkte afspejler gængs retspraksis og derfor blot er en præcisering af lovgivning, som allerede er på plads. Disse tilføjelser vedrører ligeløn (artikel 4) og erhvervstilknyttede pensioner for tjenestemænd (artikel 6)⁽⁷⁾. EØSU konstaterer, at EF-Domstolen spiller en afgørende rolle i styrkelsen af EU-lovgivningen. Ved at lade det omarbejdede direktiv omfatte retspraksis opnås der større klarhed og målrettethed.

3.7 Kodificeringsarbejdet er af teknisk karakter, og Kommissionen har understreget, at der ikke er føjet noget til direktivernes indhold bortset fra bestemmelserne om oprettelse af ligestillingsorganer — »Horisontale bestemmelser«, Afsnit III, artikel 21. Indførelsen af de »horisontale bestemmelser«, som gælder hele direktivet, øger nu, om end kun i begrænset omfang, ligestillingsorganernes indflydelse ved at udvide direktivets anvendelsesområde. Dette åbner mulighed for en yderligere kompetenceudvidelse på et senere tidspunkt. EØSU påpeger, at en ajourføring og modernisering af direktiverne og den heraf følgende retspraksis på længere sigt kan føre til ændringer, selv om indholdet som sådan ikke ændres.

(6) Rådets direktiv 86/613/EØF af 11.12.1986 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv, herunder i landbrugserhverv, samt om beskyttelse af kvinder i selvstændige erhverv i forbindelse med graviditet og barsel.

(7) Det fremgår af artikel 4 i det nye direktiv, at Domstolen har fastslået, at »intet i artikel 141, stk. 1, EF peger i retning af, at bestemmelsens anvendelsesområde skulle være begrænset til de situationer, hvor mænd og kvinder udfører deres arbejde for samme arbejdsgiver«, mens det i artikel 6 fremhæves, at direktivet også finder anvendelse på socialsikringsordninger for en særlig gruppe af tjenestemænd, hvis de pågældende ydelser udbetales i kraft af ansættelsesforholdet, hvis de direkte afhænger af den tilbagelagte tjenestetid, og hvis deres størrelse fastsættes på grundlag af den senest oppebårne løn.

4. Konklusion

4.1 Ligestillingspolitikken bygger på 30 års lovgivning, og selv om EØSU bifalder Kommissionens bestræbelser på at forenkle direktivet og gøre det mere forståeligt, kan reel ligestilling i hele Europa ikke opnås, medmindre alle medlemsstater aktivt engagerer sig i at sikre lige behandling af mænd og kvinder. EØSU mener, at udveksling og fremme af god praksis samt styrkelse af den sociale dialog på dette område er en konkret måde at sikre fremskridt på. Udvalget anerkender fuldt ud samarbejdspartnerne centrale rolle, og fremhæver navnlig deres aktiviteter i forbindelse med »Arbejdsprogram for arbejds-

markedets parter i Europa 2003-2005«. Kommissionen må gøre mere for at fremme lige behandling af og lige muligheder for mænd og kvinder og med henblik på at opfylde Lissabonmålene fremhæve den merværdi, kvinder kan tilføje den europæiske økonomi.

4.2 EØSU opfordrer Kommissionen til at tilskynde medlemsstaterne til at udarbejde en vejledende pjece, som med henblik på at fjerne uvidenheden om ligestillingsspørgsmålet og hermed styrke den samlede økonomi beskriver de vigtigste elementer i ligestillingsdirektiverne som omsat til national lovgivning, arbejdsgivernes forpligtelser og arbejdstagernes rettigheder.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

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 undersøgelse af forbindelsen mellem lovlig og ulovlig indvandring«

(KOM(2004) 412 endelig)

(2005/C 157/15)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 4. juni 2004 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 Luis Miguel Pariza Castaños til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december 2004, følgende udtalelse med 138 stemmer for, ingen imod og 8 hverken for eller imod:

1. Resumé af Kommissionens meddelelse

1.1 Det blev på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i juni 2003 fastslået, at EU skal finde »lovlige måder, hvorpå tredjelandstatsborgere kan flytte til EU under hensyntagen til medlemsstaternes modtagekapacitet inden for rammerne af et forstærket samarbejde med hjemlandene«. Kommissionen fremlægger resultaterne af en undersøgelse bestilt af Det Europæiske Råd om forbindelsen mellem lovlig og ulovlig indvandring og rejser spørgsmålet om, hvorvidt indførelsen af lovlige kanaler for indrejse vil fjerne incitamentet til ulovlig indvandring. Kommissionen vil senere fremlægge en grønbog om lovlige indvandningskanaler.

1.2 I første del ser Kommissionen nærmere på de lovlige kanaler for indvandring i beskæftigelsesøjemed. Reglerne for modtagelse af tredjelandstatsborgere med henblik på beskæfti-

gelse er fastlagt i den enkelte medlemsstats lovgivning og er derfor meget forskellige. Flere af disse medlemsstater tillader ingen indvandring af arbejdskraft, andre fører en politik, der giver vandrende arbejdstagere mulighed for indrejse, såfremt der foreligger et konkret ansættelsestilbud og under hensyntagen til princippet om fællesskabspræference. Nogle medlemsstater giver også indrejsetilladelse til selvstændige. De fleste økonomiske indvandrere får i første omgang en midlertidig opholdstilladelse, der kan gælde i et til fem år.

1.3 Medlemsstaterne har også forskellige metoder til at måle, hvor mange økonomiske indvandrere der skal modtages hvert år. Nogle medlemsstater modtager kun højt kvalificeret arbejdskraft (jf. f.eks. Tysklands green card-ordning og Det Forenede Kongeriges program for højt kvalificerede indvandrere). Visse

medlemsstater, hvoraf flere i Sydeuropa, modtager også lavt kvalificerede indvandrere i henhold til diverse procedurer. Nogle lande, såsom Italien, har indført kvotesystemer. Andre lande, såsom Spanien, har indgået bilaterale aftaler med bestemte lande for at tillade indrejse af deres statsborgere. Kommissionen ser i meddelelsen nærmere på de forskellige instrumenter, der anvendes til styring af indvandring.

1.4 Kommissionen foretager samtidig en analyse af den legalisering, der har fundet sted i visse lande (bl.a. i Belgien). På den ene side ser man positivt herpå, idet indvandrerne hermed integreres bedre i samfundet og beskyttes mod udnyttelse på arbejdsmarkedet. På den anden side kritiseres legaliseringen for at være en pullfaktor for ulovlig indvandring.

1.5 **I anden del** bekræfter Kommissionen, at der er mange former for ulovlig indvandring, og at det er yderst vanskeligt at indsamle præcise oplysninger. Selv om det er vanskeligt at danne sig et klart billede af omfanget af den ulovlige indvandring i EU, skønnes den ikke desto mindre at være betydelig. Nedbringelsen af de ulovlige indvandringsstrømme er derfor en politisk prioritet både på nationalt niveau og på EU-niveau.

1.6 Kommissionen understreger, at der er en klar forbindelse mellem den sorte økonomi, det uregulerede arbejdsmarked og ulovlig indvandring, særlig inden for sektorer som byggesektoren, landbrug, restaurationsbranchen samt rengøring og hjemmeservice. I EU skønnes den sorte økonomi at udgøre mellem 7 % og 16 % af BNP.

1.7 Det er særdeles vanskeligt at vurdere, hvorvidt eksisterende lovlige kanaler såsom bilaterale aftaler reelt har bidraget til en nedbringelse af de ulovlige indvandringsstrømme. Kommissionen påpeger, at medlemsstaterne ikke har foretaget de nødvendige evalueringer. Visumpolitikken betydning for nedbringelsen af ulovlig indvandring er endnu heller ikke kendt.

1.8 Et forstærket samarbejde med indvandrernes hjemlande burde teoretisk set bidrage til nedbringelsen af de ulovlige indvandringsstrømme. Det var i hvert fald konklusionen på Det Europæiske Råd i Tammerfors, Sevilla og Thessaloniki. Indtil videre har medlemsstaternes erfaringer imidlertid været begrænsede, og resultaterne er generelt ikke videre overbevisende. Kommissionen påpeger, at det kan blive nødvendigt at se anderledes på de incitamenter, som tredjelandsstaten tilbydes.

1.9 **I tredje del** fremlægger Kommissionen sine konklusioner og peger på vejen frem. På grund af manglen på pålidelige og sammenlignelige data på EU-niveau har Kommissionen forpligtet sig til at fremlægge en årlig statistisk rapport om indvandring, hvortil kræves koordinering og informationsudveksling mellem medlemsstaterne. Der er indtil videre opnået

følgende: i 2002 blev der nedsat en ekspertgruppe med titlen »udvalg om indvandring og asyl«, man har påbegyndt oprettelsen af det europæiske indvandringsnetværk (som i 2004 dannede grundlag for et pilotprojekt), og der er oprettet et netværk af nationale kontaktpunkter for integration. Der er endvidere indført et system for hurtig varsling om ulovlig indvandring, og informationsudvekslingen er blevet styrket på det område.

1.10 På grund af den demografiske nedgang og befolkningens aldring mener Kommissionen, at rekrutteringen af tredjelandstatsborgere og den økonomiske indvandring vil fortsætte og være stigende. Også hjemlandene har gentagne gange anmodet om flere lovlige indvandringskanaler.

1.11 Kommissionen gør opmærksom på, at dens forslag til direktiv om indrejsetilladelse til arbejdstagere fra tredjelandsstaten (⁽¹⁾), der blev fremlagt i 2001, ikke blev støttet af Rådet. De spørgsmål, der ifølge Kommissionen skal afklares, er behovet for en regulering på EU-niveau af økonomiske indvandreres indrejse, den ønskede harmoniseringsgrad og spørgsmålet om en bevarelse af princippet om fællesskabspræference for det indenlandske arbejdsmarked. Kommissionen påpeger, at udkastet til forfatningstraktat bekræfter EU's kompetence i indvandringspolitikken, men overlader det til medlemsstaterne at fastsætte det antal indvandrere, der kan få tilladelse til indrejse. De foranstaltninger, der træffes på dette område, skal endvidere tilføre en merværdi på EU-niveau. Kommissionen vil ved udgangen af året fremlægge en grønbog om direktivforslaget og vanskelighederne i Rådet samt arrangere en offentlig høring.

1.12 Kommissionen mener, at legaliseringsforanstaltningerne har givet mulighed for at tackle tilstedeværelsen af et betydeligt antal ulovlige indvandrere, men at der er bedre egnede måder at styre indvandringsstrømmene på. Der vil i fremtiden være behov for en mere dybtgående analyse af legaliseringsprocedurerne for at klarlægge og sammenligne praksis i komitéen for asyl og indvandring.

1.13 Integrationen af tredjelandstatsborgere er et væsentligt mål, som ifølge Kommissionen bør tillægges stor vægt i fremtidige forslag. Et vigtigt delmål er integrationen på arbejdsmarkedet. Kommissionen minder derfor om, at der bl.a. er brug for at mindske arbejdsløshedskløften mellem tredjelandstatsborgere og EU-borgere. Kommissionen mener også, at der bør sættes ind for at fremme tredjelandstatsborgeres mobilitet i Den Europæiske Union, hvilket allerede blev godkendt i direktivet fra 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (⁽²⁾) og i forordning nr. 1408/71. Det er også nødvendigt, at tredjelandstatsborgeres faglige kvalifikationer anerkendes i højere grad.

(¹) KOM(2001) 386 endelig.

(²) Direktiv 2003/109/EF.

1.14 Kommissionen mener, at sort arbejde er et stærkt incitament til ulovlig indvandring, og at det vigtigste mål derfor bør være at omdanne sort arbejde til lovlig beskæftigelse i tråd med retningslinjerne for beskæftigelse.

1.15 Udvikling af en EU-politik for tilbagesendelse, der kan sikre, at ulovlige indvandrere vender tilbage til deres hjemland, udgør ligeledes en prioritet for indvandringspolitikken. Kommissionen foreslår, at der oprettes et finansielt instrument for tilbagesendelse for årene 2005 og 2006.

1.16 Endelig oplyser Kommissionen, at undersøgelsen har vist, at det er nødvendigt at styrke samarbejdet med hjem- og transitlande for at nedbringe den ulovlige indvandring og organisere den lovlige indvandring. Det er vigtigt at samle alle tilgængelige oplysninger for at gøre status over samarbejdet. Kommissionen mener også, at man bør undersøge forskellige muligheder som bl.a. udvikling af uddannelsesprogrammer i hjemlandene, der er tilpasset arbejdskraftbehovet i EU og giver deltagerne mulighed for senere at få et arbejde. Eller en delvis revision af visumpolitikken med sigte på at lempe visumreglerne for visse personkategorier.

2. Generelle bemærkninger

2.1 EØSU ser yderst positivt på Kommissionens meddelelse, der kan sætte nyt skub i den fælles indvandringspolitik. Grunden til at diskussionen er gået skævt i Rådet, skyldes at visse regeringer ikke er særligt samarbejdsvillige. EØSU har allerede i adskillige udtalelser påvist den klare forbindelse mellem lovlig indvandring og ulovlig indvandring. Hvis der ikke eksisterer passende, gennemsigtige og fleksible kanaler for lovlig indvandring, tager den ulovlige indvandring til (¹). Det er også nødvendigt med en god asylpolitik og en harmoniseret lovgivning, som i tilstrækkelig udstrækning beskytter personer, der har behov for international beskyttelse

2.2 I Kommissionens meddelelse om indvandring, integration og beskæftigelse (²) fremhæves den samme tendens som på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki, nemlig at den økonomiske indvandring af arbejdssøgende tredjelandsstatsborgere vil stige markant i EU i de kommende år. Stigningen i den økonomiske indvandring gælder både faglært og ufaglært arbejdskraft. Som EØSU har påpeget, er det vigtigt, at indvandring sker gennem lovlige og gennemsigtige kanaler, for at undgå problemer på arbejdsmarkedet. Dette kræver et tæt samarbejde mellem myndighederne og arbejdsmarkedets parter.

(¹) EØSU's udtalelse om meddelelse om en indvandringspolitik i EU, EFT C 260 af 17.9.2001 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

(²) KOM(2003) 336 endelig.

2.3 Det er uforståeligt, at Rådet ikke godkendte det direktiv om indrejsetilladelse til arbejdstagere fra tredjelande, som Kommissionen foreslog i 2001. EØSU tog i sin udtalelse (³) positivt imod Kommissionens forslag, selv om det fandt det utilstrækkeligt. EØSU foreslog, at der indførtes to muligheder for indrejse for arbejdstagere: dels en udstedelse af arbejds- og opholdstilladelse i hjemlandet, dels mulighed for at opnå midlertidig opholdstilladelse med henblik på at søge arbejde. Kommissionen opfyldte sine forpligtelser i henhold til Tammerfors-programmet, da den fremlagde direktivforslaget, mens Rådet med sin holdning til gengæld har fjernet sig fra målet.

2.4 Som svar på Kommissionens spørgsmål bekræfter EØSU derfor, at der helt klart er behov for at regulere økonomiske indvandreres indrejse på EU-niveau, og at det derfor er nødvendigt at sikre en omfattende lovgivningsmæssig harmonisering som foreslået i udkastet til forfatningstraktat. EØSU har allerede i tidligere udtalelser (⁴) krævet, at EU snarest muligt udvikler en fælles indvandringspolitik og en harmoniseret lovgivning. EØSU vil tage grønbogen, som Kommissionen er ved at udarbejde, op til behandling og afgive udtalelse herom.

3. Særlige bemærkninger

3.1 Der er ikke tilstrækkelige lovlige kanaler for indvandring af arbejdstagere. Bilaterale aftaler, kvoter, programmer, som skal give adgang for højt kvalificerede arbejdstagere, og de øvrige instrumenter, som i dag er til rådighed, er ikke tilstrækkelige til at kanalisere den økonomiske indvandring ad lovlige kanaler, for der kommer stadig flere indvandrere udenom de lovlige kanaler. EU og medlemsstaterne har brug for en åben lovgivning, som tillader indvandring af arbejdstagere ad lovlige og gennemsigtige kanaler både for højt kvalificerede arbejdstagere og for arbejdstagere til mindre kvalificerede jobs.

3.2 I nogle medlemsstater har man besluttet kun at åbne op for indvandring af højt kvalificerede arbejdstagere; Kommissionen ser i meddelelsen nærmere på Tysklands og Storbritanniens erfaringer. EØSU mener, at der er tale om meget begrænsede erfaringer, som fortjener at blive taget med i betragtning i en positiv ånd, skønt de er utilstrækkelige til at dække arbejdsmarkedets behov på disse felter. Medlemsstaterne har dog også brug for nye retlige instrumenter for indvandringen af mindre kvalificerede arbejdstagere, som deres arbejdsmarkeder har brug for. I dag foregår der en illegal indvandring af disse arbejdstagere, som i vid udstrækning finder beskæftigelse i den sorte økonomi, især i sektorer såsom hjemmeservice, sundhedspleje, personlige tjenesteydelser, landbrug, byggeri og visse tjenesteydelser.

(³) EØSU's udtalelse, EFT C 80 af 3.4.2002 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

(⁴) EØSU's udtalelse om meddelelse om en indvandringspolitik i EU, EFT C 260 af 17.9.2001 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños) og udtalelse om meddelelse om en fælles politik mod ulovlig indvandring, EFT C 149 af 21.6.2002 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

3.2.1 Det er meget vigtigt, at de mennesker, der ønsker at komme som indvandrere, får tilstrækkelig og klar information om de eksisterende kanaler for lovlig indvandring i medlemsstaterne. Konsulaterne bør formidle informationen til oprindelseslandene. Indvandrerne i de europæiske værtslande bør også oplyses om de eksisterende lovlige kanaler.

3.3 På den anden side er der meget positive erfaringer med bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne og tredjelandene om regulering af arbejdskraftindvandringen, hvor indvandringen styres i samarbejde med oprindelseslandene, sådan som Rådet, Kommissionen, EP og EØSU har krævet det siden topmødet i Tammerfors. De fleste af disse aftaler bruges til at styre indvandringen af sæsonarbejdere og arbejdstagere til mindre kvalificerede job. EØSU påpeger dog, at disse aftaler kan få en større effekt, hvis de forvaltes i samarbejde med arbejdsmarkedets parter i medlemsstaterne og oprindelseslandene. Det har også givet problemer, at medlemsstaternes konsulater ikke har tilstrækkeligt personale med kendskab til arbejdskraftindvandring.

3.3.1 EØSU foreslår også, at der inden for rammerne af mekanismerne for associering og samarbejde mellem EU og forskellige tredjelands oprettes tjenester, der er specialiseret i arbejdskraftindvandring. Associerings- og samarbejdsaftalerne mellem EU og tredjelands kunne omfatte muligheder for arbejdskraftindvandring og uddannelsesprogrammer. Indvandringen til Europa af kvalificerede arbejdstagere fra oprindelseslandene kan blive en ny hindring for deres udvikling, og derfor må EU og medlemsstaterne samarbejde med disse lande, for at indvandringen kan blive en udviklingsfaktor og ikke et nyt problem.

3.3.2 Endvidere er der i disse landes samkvem med EU ikke balance i de handelsmæssige, finansielle og teknologiske relationer. Associerings- og samarbejdsaftalerne mellem EU og tredjelandene bør omfatte nye politiske og økonomiske instrumenter, som fremmer disse landes udvikling. Kun på denne måde kan der etableres et godt samarbejde om forebyggelse af ulovlig indvandring. Der er også brug for et godt samarbejde i WTO mellem EU og udviklingslandene.

3.4 Nogle medlemsstater anvender som led i gennemførelsen af de bilaterale aftaler et kvotesystem, som fastlægges efter undersøgelse af arbejdsmarkedets behov i samarbejde med arbejdsgiverorganisationerne og fagforeningerne. På grund af kvoternes ringe størrelse og det omstændelige bureaukrati, der er forbundet med dette system, har det ikke givet de forventede resultater. Der findes medlemsstater (såsom Spanien), hvor de fastsatte kvoter ikke bliver opfyldt, skønt den ulovlige indvandring er i kraftig vækst. Et mere smidigt system til forvaltning af kvoterne ville være mere nyttigt, f.eks. gennem udstedelse af midlertidige visa for arbejdssøgende, således som EØSU har foreslået i sin udtalelse⁽¹⁾ om direktivet om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse.

⁽¹⁾ Se EFT C 80 af 3.4.2002 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

3.5 Mange mennesker »uden papirer« opholder sig i EU og er, som Kommissionen påpeger, beskæftiget i irregulære ansættelsesforhold i den sorte økonomi. Disse mennesker er kommet illegalt ind eller deres opholdstilladelse er udløbet, uden at de er vendt tilbage til deres hjemland. Kommissionen undersøger i meddelelsen tilbagesendelsespolitikken og legaliseringsprogrammerne.

3.6 EØSU er ikke enig med Kommissionen i, at »den eneste konsekvente tilgang i forhold til personer med ulovligt ophold i EU at sikre, at de vender hjem til deres hjemland«⁽²⁾. Det er ikke en realistisk tilgang, for systemerne og instrumenterne til hjemsendelse er ikke egnet til at tackle en situation, som millioner af mennesker befinder sig i. I udtalelsen⁽³⁾ om »Grønbog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold« og i udtalelsen⁽⁴⁾ om den åbne koordineringsmetode erklærer EØSU, at det »finder det fejlagtigt at anse tvangsmæssig tilbagesendelse for EU's eneste eller primære reaktion på de »papirløse« indvandrere, som i dag opholder sig iblandt os. Der er behov for en overordnet politik, der omfatter såvel tilbagesendelses- som regulariseringsforanstaltninger«⁽⁵⁾. »Hvis politikken for tvangsmæssig tilbagesendelse ikke følges op af reguleringsforanstaltninger, bliver resultatet, at man fastholder størrelsen af en befolkningsgruppe, som ikke har papirerne i orden, og samtidig vil en sådan situation fremme den sorte økonomi, udnyttelse på arbejdsmarkedet samt social udstødelse«⁽⁶⁾. EØSU ønsker, at EU's politik skal fremme programmer for frivillig tilbagevenden og kun anvende tvungen tilbagesendelse, når der virkelig er grund til det. Dette fremgår ligeledes af førertalte udtalelse om en tilbagesendelsespolitik⁽⁷⁾.

3.7 ESØU har tidligere sagt, at situationen for mange indvandrere, der opholder sig i medlemsstaterne på irregulær vis, bør lovliggøres, når visse betingelser mht. social og arbejdsmæssig tilknytning⁽⁸⁾ er opfyldt. Rådet og Kommissionen har ret i, at det er nødvendigt at omdanne sort arbejde til lovlig beskæftigelse, og dette kræver samarbejde med de berørte personer — hvoraf mange er indvandrere uden opholdstilladelse — og med arbejdsmarkedets parter⁽⁹⁾.

⁽²⁾ Punkt 3.2.2 i meddelelsen.

⁽³⁾ Se EFT C 61 af 14.3.2003 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁴⁾ Se EFT C 221 af 17.9.2002 (ordfører: Soscha zu Eulenburg).

⁽⁵⁾ Se punkt 2.2 i udtalelsen om »Grønbog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold«.

⁽⁶⁾ Se punkt 2.4 i samme udtalelse.

⁽⁷⁾ Se EFT C 61 af 14.3.2003 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁸⁾ EØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om en indvandringspolitik i EU, EFT C 260 af 17.9.2001 (Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños); EØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om en fælles politik mod ulovlig indvandring, EFT C 149 af 21.6.2002 (Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños); EØSU's udtalelse om Grønbog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, EFT C 61 af 14.3.2003 (Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁹⁾ Udtalelse under udarbejdelse SOC/172 (ordfører: Erik Hahr).

3.8 Den illegale indvandring er tæt forbundet med den sorte økonomi og sort arbejde. Den sorte økonomi rækker dog videre end indvandring, og ikke-registreret beskæftigelse er en faktor, som tiltrækker illegale migrationsstrømme. Derfor mener EØSU, at den lovgivning, som nogle lande har indført, og som gør det muligt at lovliggøre disse menneskers situation af arbejdsmarkedsmæssige eller humanitære grunde eller under hensyntagen til deres tilknytning til landet, er et skridt i den rigtige retning. På denne måde kan man undgå en situation, hvor der bliver stadig flere, som opholder sig på irregulær vis i medlemsstaterne, hvilket kan kræve ekstraordinære foranstaltninger til lovliggørelse af deres situation. Disse instrumenter skal være gennemsigtige og kræver passende information og koordination mellem medlemsstaterne.

3.9 For at indvandrere kan blive integreret fuldt ud på det europæiske arbejdsmarked må deres mobilitet fremmes. EØSU støttede ⁽¹⁾ direktivet om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, der vil give denne gruppe indvandrere mulighed for mobilitet inden for EU. EØSU gik også ind for udvidelsen af forordning 1408/71 ⁽²⁾ til tredjelandstatsborgere. Muligheden for mobilitet må udvides til andre grupper af indvandrere som led i den europæiske beskæftigelsesstrategi og ved hjælp af EURES-nettet.

3.9.1 Kommissionen bekræfter, at forslaget til direktiv om levering af grænseoverskridende tjenesteydelser i det indre marked også vil øge mobiliteten. EØSU er ved at udarbejde en udtalelse ⁽³⁾ med nogle forslag, der kan rette op på de problemer, som dette direktiv vil medføre.

3.10 Mange indvandrere kan ikke udøve den erhvervsaktivitet, der passer til deres uddannelse, fordi myndighederne i medlemsstaterne ikke anerkender deres erhvervs kvalifikationer. EU bør udvide direktiverne om anerkendelse af erhvervs kvalifikationer, så det bliver nemmere at få anerkendt de kvalifikationer, der erhvervet i oprindelseslandet. Derigennem kan man undgå diskrimination, og medlemsstaterne og de europæiske virksomheder kan forbedre deres muligheder gennem inputtet fra de fagkundskaber, som disse mennesker kan bidrage med i deres arbejde.

⁽¹⁾ Udtalelse om direktivet om status som fastboende, EFT C 36 af 8.2.2002 (Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽²⁾ Udtalelse om forordning 1408/71, EFT C 157 af 25.5.1998 (Ordfører: Giorgio Liverani).

⁽³⁾ Udtalelse om Kommissionens forslag til direktiv om tjenesteydelser i det indre marked (ordfører: Arno Metzler, medordfører: Ernst Ehnmark).

3.11 Der foreligger ikke tilstrækkelige oplysninger om visumpolitikens betydning for nedbringelsen af ulovlig indvandring. Kravet om kortvarige visa for borgere fra et tredjeland kan reducere den ulovlige indvandring fra det pågældende land, men der er fare for, at flere mennesker bliver ofre for menneskesmugling og menneskehandel. Visumpolitikken kan medføre alvorlige diskriminatoriske begrænsninger af den fri bevægelighed for personer; det er derfor nødvendigt, at konsulerne forvalter den på passende vis med gennemsigtighed og indgriben over for eventuel korrupsion.

3.12 EØSU er enig med Kommissionen i, at bekæmpelsen af ulovlig indvandring stadig bør være et centralt element i styringen af indvandringen. Åbning af lovlige kanaler for indvandringen af arbejdskraft, inddæmning af den sorte økonomi og sort arbejde, samarbejde med oprindelseslandene osv. bør ledsages af en passende effektiv kontrol ved EU's ydre grænser.

3.13 De kriminelle organisationer, der driver menneskehandel, er meget magtfulde og er indblandet i andre kriminelle aktiviteter. EØSU har i flere udtalelser ⁽⁴⁾ krævet større effektivitet i bekæmpelsen af kriminelle netværk, der driver menneskehandel. Medlemsstaternes justits- og indenrigsministerier og Kommissionen bør arbejde mere sammen. EUROPOL og EUROJUST har brug for egnede politiske, juridiske og administrative instrumenter. Det er nødvendigt at fremskynde arbejdet med oprettelse af det europæiske agentur for grænsekontrol og på mellemlang sigt også at indføre et europæisk grænsepoliti.

3.13.1 Visse områder i EU som blandt andet øerne i de sydlige farvande (herunder Malta, Lampedusa og De Kanariske Øer) har særlige problemer, fordi ruten for ulovlig indvandring ofte går via disse øer, og det sker, at de modtager flere indvandrere, end de kan absorbere. EU bør derfor udvikle et solidaritetssystem til at håndtere denne type situationer.

3.13.2 Ved bekæmpelsen af menneskehandel og menneskesmugling skal det sikres, at ofrene altid beskyttes af de internationale og europæiske menneskerettighedskonventioner. Ulovlige indvandrere udgør en sårbar gruppe, som har brug for særlig beskyttelse. Deres liv og deres sikkerhed har prioritet. EØSU har vedtaget en udtalelse ⁽⁵⁾ om bedre beskyttelse af ofrene.

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse om ulovlig indvandring, EFT C 149 af 21.6.2002 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños); Udtalelse om grænseagenturet, EUT C 108 af 30.4.2004 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños) og om ARGO-programmet (SOC/186) (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁵⁾ Udtalelse om forslag til Rådets direktiv om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse til ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel, som samarbejder med de kompetente myndigheder, EFT C 221 af 17.9.2002 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

3.14 EØSU har støttet indførelsen af en åben metode til koordinering af Fællesskabets indvandrings- og asylpolitik⁽¹⁾. I dag har EU en komité for asyl og indvandring, som yder en god indsats i form af koordination og høring, men dens mandat er utilstrækkeligt. Det Europæiske Råd i Thessaloniki har vedtaget et pilotprojekt til etablering af et europæisk migrationsnet. EØSU støtter dette net, som er et skridt i retning af en bedre koordination i EU.

3.15 EØSU udtrykker tilfredshed med, at målene for EU indvandringspolitik nu også omfatter integrationsforanstaltninger, således som det har ønsket⁽²⁾. Modtagelsen af nye indvandrere, integration på arbejdsmarkedet, sprogkurser, bekæmpelse af diskrimination og deltagelse i samfunds- og kulturlivet og det politiske liv bør være EU's strategiske mål. For EØSU er det afgørende, at arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationerne arbejder sammen med myndighederne om integrationspolitiske foranstaltninger.

3.15.1 EØSU vil gerne formidle det budskab til de europæiske borgere, at indvandrere er en del af vort samfund, og at de økonomisk, socialt og kulturelt set gør Europa rigere. EØSU vil fortsat gerne samarbejde aktivt med de øvrige EU-institutioner om opfyldelse af Tammerfors-målene og gennemførelse af en passende fælles indvandringspolitik og en harmoniseret lovgivning. I dette øjemed vil EØSU i samarbejde med Kommissionen, arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorga-

nisationerne oprette et permanent instrument⁽³⁾. Racisme, fremmedhad og diskrimination må bekæmpes, hvis man vil opnå ligebehandling og integration.

3.16 Den sociale agenda⁽⁴⁾ omfatter nu i sin målsætning fremme af integration, bekæmpelse af diskrimination og sikring af ligebehandling. I de kommende år må målene for nogle af EU's socialpolitiske retningslinier tilpasses som følge af det stigende antal indvandrere.

3.17 EØSU fremhæver, at udkastet til forfatningstraktat skaber et nyt grundlag for EU's indvandringspolitik, og minder om, at det har vedtaget en initiativudtalelse⁽⁵⁾, hvori det foreslår, at forfatningstraktaten tilkender statsborgere fra tredjelande med status som fastboende unionsborgerskab for at fremme deres politiske rettigheder og integration. EØSU har også vedtaget en anden initiativudtalelse⁽⁶⁾ med forslag om, at medlemsstaterne ratificerer den internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, som blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling⁽⁷⁾. Det er målet med denne konvention at sikre, at mennesker verden over, som udvandrer af økonomiske eller arbejdsmæssige grunde, nyder beskyttelse af deres menneskerettigheder og værdighed gennem passende lovgivning og god national praksis. EØSU opfordrer endnu en gang Rådet og Kommissionen til at ratificere den.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Udtalelse af Soscha zu Eulenberg, EFT C 221 af 17.9.2002.

⁽²⁾ Udtalelse i EFT C 125 af 27.5.2002: »Indvandring: civilsamfundets bidrag til integration«; Konference arrangeret af EØSU og Kommissionen den 9.-10. september 2002 om »Indvandring: civilsamfundets bidrag til øget integration«.

⁽³⁾ Fastsættes senere (observatorium, årlig konference...).

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse om meddelelsen om midtvejsrevision af den socialpolitiske agenda, EFT C 80 af 30.3.2004 (ordfører: Luca Jahier).

⁽⁵⁾ EØSU's udtalelse om adgang til unionsborgerskab i EU, EFT C 208 af 3.9.2003 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁶⁾ Udtalelse: »Den internationale konvention om vandrende arbejdstagere«; EUT C 241 af 28.9.2004 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁷⁾ Resolution nr. 45/158 af 18. december 1990, i kraft siden 1. juli 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, og styrkelse af beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne »bedre adgang til holdbare løsninger«

(KOM(2004) 410 endelig)

(2005/C 157/16)

Kommissionen besluttede den 25. august 2004 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 An Le Nouail Marlière til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 139 stemmer for, 1 imod og 9 hverken for eller imod.

1. Kommissionens dokument

1.1 Denne meddelelse er Kommissionens svar på punkt 26 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki den 19. og 20. juni 2003, hvori Kommissionen anmodes om at »undersøge alle parametre for at sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, og undersøge, hvordan beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne kan styrkes«.

1.2 Denne meddelelse er opdelt i fire kapitler. **Kapitel I** drejer sig om behovet for »at undersøge alle parametre for at sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse«.

1.3 Genbosættelse består i overførsel af flygtninge fra det første værtsland eller et transitland til EU eller til tredjelande (Canada, USA, Australien) og udgør pr. definition en styret og velordnet indrejse i EU. Den kan komme til at spille en rolle i EU's fælles asylpolitik. Af ovennævnte årsager mener Kommissionen, at der er gode grunde til at fastlægge en samlet EU-strategi på dette område og til at indføre en EU-genbosættelsesordning.

1.4 **Kapitel II** undersøger, hvordan beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne for personer med behov for international beskyttelse kan styrkes, og hvordan EU kan bistå regionerne i forbindelse med denne opgave.

1.5 En indsats for at øge beskyttelseskapaciteten kræver en koordineret og systematisk strategi for at styrke og opbygge beskyttelseskapaciteten. I den forbindelse er det nødvendigt at indføre en målestok for effektiv beskyttelse, som værtslandene bør bestræbe sig på at leve op til med hjælp fra og i partnerskab med EU. Til det formål skal EU først se på de elementer, som det selv bruger til at garantere beskyttelse af de personer,

der har behov for det. Disse foranstaltninger fokuserer på beskyttelse mod forfølgelse og udvisning eller afvisning, adgang til en juridisk procedure og muligheden for rimelige leveforhold.

1.6 De beskyttelselementer, som omtales nedenfor, kan dels betragtes som passende indikatorer for en vurdering af et værtslands beskyttelseskapacitet og af, om der er udviklet et holdbart beskyttelsessystem, dels tjene som retningslinjer for målestokken for kapacitetsopbygning:

- Tiltrædelse og overholdelse af flygtningeinstrumenter, herunder regionale flygtningeinstrumenter, og andre menneskeretstraktater og internationale traktater om humanitær ret, herunder ophævelse af forbehold;
- Nationale retlige rammer: vedtagelse/ændring af flygtninge- og asyllovgivningen;
- Registrering og dokumentering af asylansøgere og flygtninge;
- Indrejse og modtagelse af asylansøgere;
- Støtte til selvforsørgelse og lokal integration.

1.7 I **kapitel III** undersøges det, hvordan man kan nå frem til en integreret, overordnet, afbalanceret, fleksibel og situationsspecifik strategi for asyl- og migrationsspørgsmål.

1.8 Med henblik herpå vil Kommissionen fremsætte forslag til flerårige regionale beskyttelsesprogrammer på EU-plan med en liste over foranstaltninger og projekter vedrørende asyl og migration, som vil blive udarbejdet i fuldt partnerskab med tredjelandene i regionen. Disse programmer vil blive udarbejdet sammen med og have samme cyklus som de regionale strategidokumenter og landestrategidokumenterne, som udgør de overordnede rammer for EU's forbindelser med udviklingslandene.

1.9 EU's regionale beskyttelsesprogrammer vil udgøre en »værktøjskasse«, som indeholder en række forskellige foranstaltninger; nogle, som allerede findes, nogle, som er under udvikling, og nogle, som der først skal fremsættes forslag om: Foranstaltninger, der skal styrke beskyttelseskapaciteten, registreringsordning, en genbosættelsesordning på EU-plan, støtte til forbedring af den lokale infrastruktur, støtte til lokal integration af personer, der har behov for international beskyttelse, i tredjelandet, samarbejde om lovlig migration, foranstaltninger vedrørende migrationsstyring, tilbagevenden.

1.10 Endelig indeholder **kapitel IV** konklusionerne til denne meddelelse, og den bedste vej frem skitseres, idet Kommissionen anmoder om støtte fra Rådet, Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet.

2. Generelle bemærkninger

2.1 EØSU bifalder Kommissionens hensigter baseret på UNHCR's henstillinger, men finder, at de garantier for det internationale beskyttelsesniveau, som blev fastsat i 1951, er utilstrækkeligt behandlet i Kommissionens meddelelse. Det er desværre stadig nødvendigt at garantere dette niveau eller at hæve det, da der i international sammenhæng stadig opstår situationer med forskelsbehandling, der har rod i had, og som kan gå så vidt som til væbnede konflikter, forskelsbehandling af sociale grupper i civilbefolkningen eller af individer, der tilhører sociale grupper, og stater eller ikke-statslige aktørers (det være sig grupper eller individer) forfølgelse af individer eller grupper. Med baggrund i dette synspunkt bifalder EØSU det arbejde, der udføres i »Konvention +« under De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge, og som sigter mod at forbedre og tilpasse flygtnings status og Genève-konventionen.

2.2 Forslaget om genbosættelsesordninger bør i højere grad understrege, at målet med genbosættelse som varig løsning er hurtigst muligt at genbosætte personer, som har flygtningestatus eller behøver international beskyttelse i henhold til direktivet om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge⁽¹⁾, under normale og værdige levebetingelser i henhold til Genève-konventionen og UNHCR's procedurevejledning.

2.3 EØSU understreger, at medlemsstaterne bør nå til enighed om en lovhjemlet status for at anerkende og støtte de genbosættelsesordninger, der allerede findes i visse medlemsstater, og at der bør sigtes mod vedtagelsen af fælles normer med henblik på at udvide disse ordninger til at omfatte EU's medlemsstater og parterne i Genève-konventionen.

2.4 Disse ordninger vil være en løsning for de personer, der har behov for en reel international beskyttelse i henhold til konventionen af 1951, og forhindre tendensen til at udvande begrebet flygtningestatus og beskyttelsesniveauet i henhold til konventionen. EØSU deler denne opfattelse, men minder dog om, at:

⁽¹⁾ Se direktiv 2004/83/EF, som blev vedtaget af Rådet den 29.4.2004.

— De internationale forpligtelser for medlemsstaterne i EU, som er parter i konventionen fra 1951, fortsat består, selv om visse stater end ikke længere gør sig den ulejlighed at modtage og behandle asylansøgningen, men nægter adgang uden at undersøge, om en eventuel hjemvenden kan bringe personens liv i fare.

— Asylansøgers modtagelsesforhold i visse medlemsstater tager form af tilbageholdelse af asylansøgere — hvis ansøgning er modtaget, men endnu ikke behandlet — og har været genstand for rapporter fra de offentlige socialmyndigheder, som afslører traumatiske forhold for asylansøgerne og for civilsamfundet. Civilsamfundet danner sig således en katastrofal holdning til asylspørgsmålet generelt.

— En mærkbar forbedring burde indgå i målsætningerne i meddelelsen bl.a. med hensyn til fri bevægelighed, økonomisk støtte, bistand fra organisationer, som har særlig kendskab til hjælp til flygtninge og programmer til fremme af integration.

— Betingelserne for *tilstedeværelsen af ngo'er og flygtningehjælpsorganisationer* i modtagelsescentrene bør forbedres ved, at værtslandets myndigheders indgår partnerskabsaftaler med disse organisationer eller i det mindst klarlægger deres rettigheder.

2.5 Den sammenblanding, der sker, af personer med behov for international beskyttelse og kampen mod ulovlig indvandring, hvor det antydes, at enhver asylansøgning er et misbrug af rettigheder og ubegrundet, og at beskyttelsen af flygtnings status kræver en styrkelse af mulighederne for internationale tvangsindgreb, forbedrer ikke offentlighedens opfattelse af dens forpligtelser.

2.6 Disse ordninger bør ikke — hvilket fremhæves i Europa-Parlamentets betænkninger⁽²⁾, EØSU's udtalelser⁽³⁾ og de internationale organisationers henstillinger⁽⁴⁾ — tjene som erstatning for medlemsstaternes overholdelse af procedurerne for og behandlingen af individuelle ansøgninger.

⁽²⁾ Jf. Europa-Parlamentets betænkning A5-0304/2001 (ordfører: Robert J.É. Evans) om Kommissionens meddelelse »På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl« (KOM(2000) 755 endelig) og betænkning A5-0291/2001 (ordfører: Ingo Schmitt) om direktivet om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Europa-Parlamentets betænkning A5-0144/2004 (ordfører: Luis Marinho) om Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om »Vejen til lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer« (KOM(2003) 315 endelig).

⁽³⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl« (KOM(2000) 755 endelig) i EFT C 260 af 17.9.2001 (ordførere: Mengozzi og Pariza Castañós) og EØSU's udtalelse om direktivet om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i EFT C 193 af 10.7.2001 (ordfører: Melicías).

⁽⁴⁾ Navnlig De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge, Det Europæiske Råd for Flygtninge og Personer i Eksil (ECRE) og Caritas Europe.

2.7 EØSU minder om, at de personer, der forsøger, og for hvem det lykkes, at komme over EU's grænser i håbet om at ansøge om asyl, kun er en lille del (omkring en hundrededel) af de personer, der har ret til at søge om asyl. Med henblik på at kvantificere EU's forpligtelser korrekt bør man konsultere UNHCR's rapport fra 2003, som angiver antallet af personer og befolkninger, som UNHCR hjælper eller ønsker at hjælpe.

3. Særlige bemærkninger

3.1 I lyset af de konklusioner, som europæiske ngo'er og institutionerne, herunder Parlamentet, når frem til, frygter EØSU, at den margin, som medlemsstaterne får til at fastlægge kriterierne for adgang til genbosættelsesordninger, gradvist vil føre til en formindskelse af den beskyttelse, der garanteres ved bestemmelserne i Genève-konventionen af 1951 og New York-protokollen af 1967.

3.2 UNHCR's tjenestegrenes prima facie-ankendelse af flygtninge med behov for international beskyttelse i de første værtslande i hjemregionen er ikke en indrømmelse af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen, men giver UNHCR mulighed for at foreslå en liste over personer, der har begrundet behov for en genbosættelsesordning. Myndighederne i det første værtsland, transitlandet eller genbosættelseslandet er ansvarlige for at indrømme en person flygtningestatus i henhold til konventionen eller subsidær beskyttelsesstatus. Personer, der hører under en genbosættelsesordning, skal anerkendes som havende international beskyttelsesstatus.

3.3 EØSU gentager nødvendigheden af at behandle ansøgningerne individuelt uafhængigt af berettigelsen til genbosættelsesordninger (herunder klageadgang med opsættende virkning i forbindelse med beslutninger om udvisning) og frygter, at der som følge af manglen på tydelig ansvarsdeling vil opstå en gråzone med ansvarsfraskrivelse på trods af Dublin II-konventionen, som *hjemregionernes værtslande eller transitlande ikke er bundet af*. Betingelsen om indrømmelse af international beskyttelsesstatus for berettigelse til en genbosættelsesordning kan endvidere få medlemsstaterne, som er parter i genbosættelsesordningerne, til at begrænse antallet af flygtninge i henhold til konventionen eller modtagere af subsidær beskyttelse.

3.4 EØSU støtter Kommissionens forslag som et bidrag fra EU til *effektiv beskyttelse af flygtninge med flygtningestatus*, hvis de juridiske proceduregarantier og garantiene for de individuelle rettigheder for asylansøgere i henhold til internationale konventioner, navnlig Genève- og New York-konventionen, finder anvendelse, og hvis behandlings- og anerkendelsesrettighederne for de flygtninge, som ikke falder ind under udvælgelseskriterierne for berettigelse til genbosættelsesordninger, ikke begrænses. *EØSU ville derimod ikke bifalde, at styrkelsen af kapacitet*

teterne i de første værtslande eller transitlande i hjemregionerne medfører en ansvarsfraskrivelse fra EU-medlemsstaternes side i forbindelse med den statusmæssige og juridiske beskyttelse af flygtninge eller modtagere af subsidær beskyttelse.

3.5 EØSU henstiller, at de harmoniserede procedurer, som Rådet vedtog den 29. april 2004, sættes i værk og revideres, og at målet med den foreliggende meddelelse ikke bliver at bevæge sig i retning af at behandle ansøgninger i hjemregionerne. EØSU henstiller tværtimod, at de vedtagne mindstestandarder ansporer medlemsstaterne til at operere med garantier, som kan gå videre end de anbefalede standarder.

3.6 Mange regioner risikerer fortsat at blive kildeområder som følge af forskelsbehandling, manglende respekt for menneskerettighederne, forfølgelse af menneskerettighedsforkæmpere, naturkatastrofer eller relaterede katastrofer, hungersnød, spekulation, klimaændringer eller en kombination af flere årsager. EØSU tvivler på, at de lande, der grænser op til asylansøgere hjemlande, har de bedste betingelser for at modtage, anerkende og udvælge alle de flygtninge, der er berettigede til genbosættelsesordninger. EØSU tvivler også seriøst på kapaciteten i EU's repræsentationer i tredjelændene til at modtage flygtninge uden bistand og indgreb fra det organiserede civilsamfund. EØSU anbefaler, at de harmoniserede procedurer, der blev vedtaget af Rådet den 24. april 2004, iværksættes og revideres, inden der går videre til næste etape, som består i at decentralisere behandlingen af ansøgningerne til hjemregionerne.

3.7 EØSU frygter, at bstanden fra de europæiske, internationale og lokale organisationer og ngo'er, som allerede er vanskelig, bliver umulig på grund af afstanden, de øgede omkostninger og det øgede antal samtalepartnere, der repræsenterer de offentlige myndigheder, eller som følge af anspændte forhold eller den nuværende mangel på midler til lokale organisationer i visse lande.

3.8 På trods af behovet for at aflaste de første værtslande eller transitlande i hjemregionerne og øge bidraget til at give flygtningene normale og værdige levebetingelser bør det eventuelle samarbejde med de første værtslande eller transitlande vedrørende genbosættelsesordningerne under ingen omstændigheder være en erstatning for den individuelle ret til at søge om asyl på EU's territorium eller for Genève-konventionens medlemmers forpligtelser, når der indgives en individuel asylansøgning.

3.9 EØSU minder om, at den »politiske« behandling skal fortsættes sammen med hjemlandet, især ved at appellere til og bistå med overholdelse af menneskerettighederne, idet der kan være tale om hjem-, værts- eller transitland afhængig af personernes individuelle situation og ved at forpligtelserne fordeles mellem lande i alle regioner.

3.10 Massetilstrømninger er endnu mulige. Direktivet om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning⁽¹⁾ finder kun anvendelse i tilfælde af massetilstrømning på EU's territorium, og EØSU beklager, at meddelelsen ikke indeholder noget om den bistand, som den har til hensigt at yde, eller muligheden for at anvende genbosættelsesordninger i denne situation.

4. Konklusioner

4.1 Åbningen af lovlige muligheder for indvandring skal være en konsekvens af behovet for udvandring og indvandring, hvorimod *asylmulighederne skal være forbeholdt asyl og i fuld grad tage hensyn til flygtningenes behov for beskyttelse og genopretning af et normalt og værdigt liv* uafhængigt af samarbejdet med og bistanden til tredjelande på økonomisk, socialt og miljømæssigt bæredygtigt plan fra EU's side som et supplement til og ikke i stedet for den internationale individuelle beskyttelse. Der bør ikke ske en sammenblanding, og der er ikke nogen systematisk årsagssammenhæng mellem visse regioners dårlige integration i den internationale økonomi og krænkelser af menneskerettighederne.

4.2 Vurderingerne af udviklingen i en fælles asylpolitik er generelt hårde, og ngo'er og organisationer på nationalt og internationalt niveau er i stigende grad bekymrede over, at EU ikke har holdt sine løfter. Det er i denne sammenhæng, at Kommissionen griber ind med en meddelelse om udarbejdelse og iværksættelse af »holdbare løsninger«.

4.3 EØSU vurderer, at Kommissionen og Rådet ikke kan tillade sig at ignorere alarmklokkerne i en situation, hvor der i Tammerfors-konklusionerne blev lagt op til direktiver eller lovgivningstiltag, som foretrak én tilgang frem for en anden. EØSU påpeger, at den europæiske offentlige mening består af mangfoldige strømninger, og at den er uhomogen og fragmenteret, hvilket er kendetegnende for et åbent, demokratisk rets-samfund. Kommissionen bør i sin tilgang — og Rådet i sine beslutninger — fortolke konklusionerne fra Tammerfors og skabe et område med frihed og retfærdighed ud fra et synspunkt, der i højere grad fremhæver borgernes og enkeltpersoners rettigheder i henhold til charteret om grundlæggende rettigheder samt de *forpligtelser, som følger heraf for staterne*.

4.4 Den sikkerhedsmæssige fortolkning af attentaterne den 11. september 2001 påviste manglerne i denne tilgang, hvilket kom til udtryk i resultaterne af de forskellige nationale og europæiske valg, herunder den stadigt faldende stemmeprocent, og i

de forskellige væbnede konflikter, som har udviklet sig til kroniske borgerkrige, samt i krænkelserne af de universelle menneskerettigheder.

4.5 EU har gennem ti år modtaget og anerkendt et antal flygtninge, som er ulige fordelt blandt medlemsstaterne, men de reelle behov viser, at, uanset hvilken rolle EU spiller i den internationale modtagelse, kan støtteprogrammer i hjemregionerne (f.eks. Afrika og Caswaname) såvel som genbosættelsesordninger i selve EU bidrage til en forbedring af situationen for flygtninge eller asylansøgere, som er berettigede til international beskyttelse.

4.6 EØSU støtter forslaget til meddelelse med forbehold af følgende præciseringer:

- bedre behandling af asylansøgninger på alle medlemsstaters territorier og stop for nægtelse af adgang, ingen hjemsendelse uden behandling af ansøgninger til hjemlandene eller -regionerne i strid med »non-refoulement«-princippet ved hjælp af hurtig gennemførelse i medlemsstaterne af direktiverne om »procedurer« og »kvalifikationer«, idet muligheden for at anvende højere normer end mindstenormerne bør kunne udnyttes;
- vilkårene for tilstedeværelse af ngo'er og flygtningehjælpsorganisationer i modtagecentre bør forbedres gennem indgåelse af partnerskabsaftaler med myndighederne i værtslandet eller ved i det mindste at tydeliggøre deres rettigheder;
- genovervejelse af det princip, der betegner visse hjem- eller transitlande som »sikre tredjelande«, og som fratager asylansøgere muligheden for at få behandlet deres individuelle sag og deres afledte rettigheder;
- tydeliggørelse af, at status i henhold til Genève-konventionen har juridisk og proceduremæssig forrang for subsidiær beskyttelse⁽²⁾;
- tydeliggørelse af, at de personer, som er berettigede til genbosættelsesordninger, indrømmes flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen og status som flygtning eller berettiget til yderligere beskyttelse i henhold til direktivet om »kvalifikationer«, så det er muligt i alle tilfælde at sikre deres grundlæggende rettigheder; der bør ikke reelt indføres en gruppe »undecided cases« uden præcise rettigheder i genbosættelseslandene, det være sig europæiske lande eller tredjelande.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Direktiv 2001/55/EF.

⁽²⁾ Jf. Kommissionens meddelelse KOM(2004) 503 endelig og EØSU's udtalelse herom (SOC/185).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet: »En mere effektiv fælles asylordning i Europa: En enkelt procedure som næste skridt««

KOM(2004) 503 endelig — SEK(2004) 937

(2005/C 157/17)

Kommissionen besluttede den 15. oktober 2004 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 ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede An Le Nouail-Marlière til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december 2004, følgende udtalelse med 133 stemmer for, ingen imod og 10 hverken for eller imod:

1. Resumé af Kommissionens meddelelse

1.1 Denne meddelelse, som er forelagt EØSU til udtalelse, opfordrer til at forbedre og fremskynde procedurerne for anerkendelse af flygtningestatus og for modtagelse af international beskyttelse.

1.2 I meddelelsen undersøges fordelene ved en hurtigere og mere effektiv fælles asylprocedure og ved en forenkling af procedurerne. I den forbindelse ønsker Kommissionen at forbedre offentlighedens forståelse af, hvordan asylansøgninger behandles, og under hvilke omstændigheder asylansøgere hjemsendes.

1.3 Kommissionen forsvarer merværdien ved sådanne ændringer, som opnås gennem et styrket samarbejde mellem medlemsstaterne og en fælles fremgangsmåde på to fronter, nemlig en forberedende fase og fællesskabslovgivning.

1.4 Den forberedende fase skal indebære en hørings-, debat- og forberedelsesperiode vedrørende de foranstaltninger, medlemsstaterne skal træffe for at ensrette procedurerne for anerkendelse af de to typer status, der er fastsat i direktivet om minimumsstandarder for anerkendelse ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Jf. direktiv 2004/83/EF om minimumsstandarder for status som flygtning, vedtaget af Rådet den 29.4.2004, og EØSU's udtalelse herom i EFT C 221 af 17.9.2002 (ordfører An Le Nouail).

1.5 Det er meningen, at den forberedende fase skal løbe fra januar 2005 og parallelt med gennemførelsen af lovgivningen for den første del af det fælles europæiske asylsystem, som allerede er vedtaget ⁽²⁾.

1.6 Kommissionen præsenterer i slutningen af 2004 sin handlingsplan for en »etstedsprocedure«.

1.7 Forberedelsesfasen har fire formål:

— At vejlede og belyse debatten vedrørende de EU-foranstaltninger, der skal træffes, for at vedtage en enkelt procedure,

— At kortlægge de fornødne ændringer,

⁽²⁾ Jf. beslutning (2000/596/EF) om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond og EØSU's udtalelse herom i EFT C 168 af 16.6.2000 (ordfører: Soscha zu Eulenburg), direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og EØSU's udtalelse herom i EFT C 155 af 29.5.2001 (ordfører: Giacomina Cassina), direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og ophævelse af flygtningestatus, som der blev nået enighed om i Rådet den 19.11.2004, og EØSU's udtalelse herom i EFT C 193 af 10.7.2001 (ordfører: Vitor Melícias Lopez), direktiv (2003/9/EF) om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere og EØSU's udtalelse herom i EFT C 48 af 21.2.2001 (ordførere: Mengozzi og Pariza Castaños), forordning nr. 343/2003 om kriterier og mekanismer for behandling af asylansøgninger (Dublin II) og EØSU's udtalelse herom i EFT C 125 af 27.5.2002 (ordfører: Sukhdev Sharma), direktiv 2004/83/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for opnåelse af status som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, vedtaget af Rådet den 29.4.2004, og EØSU's udtalelse herom i EFT C 221 af 17.9.2002 (ordfører: An Le Nouail), beslutning om Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2005-2010, som Rådet nåede politisk enighed om den 8.6.2004, og EØSU's udtalelse herom EUT C 241 (28.9.2004).

- At iværksætte ændringer ved at afpasse den operationelle fremgangsmåde enten inden eller parallelt med lovgivningsarbejdet,
- Endelig skal forberedelsesfasen tjene som platform for høring.

1.8 Fællesskabslovgivningen udgør anden fase i opnåelsen af en enkelt procedure for behandling af ansøgninger om anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen af 1951 og New York-protokollen af 1967 og for subsidiær beskyttelse i henhold til direktivet om minimumsstandarder for anerkendelse. ⁽¹⁾

1.9 I meddelelsen angiver Kommissionen de nærmere bestemmelser i lovgivningstiltaget: ambitionsniveau, tidsplan for foranstaltningernes gennemførelse, anvendelsesområde, klager, håndhævelse af Genève-konventionen, opretholdelse af beslutningernes kvalitet, tilbagesendelsesregler og samspil med andre instrumenter.

1.10 Kort sagt er den fælles procedure en enkelt procedure for ansøgning om asyl og international beskyttelse uanset ansøgerens status:

- flygtning i henhold til Genève-konventionen af 1951 og New York-protokollen af 1967,
- modtager af subsidiær beskyttelse i henhold til Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 ⁽²⁾.

2. Generelle bemærkninger

2.1 EØSU hilser Kommissionens ambitionsniveau velkommen og deler ønsket om, at en fælles procedure kan bidrage til at håndhæve Genève-konventionen af 1951. Med dette for øje bør flygtninges rettigheder i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivet om flygtningestatus i første omgang behandles i lyset af 1951-konventionens procedurer, og overvejelser om en sekundær beskyttelse bør finde sted i anden omgang, hvis denne første konventions betingelser ikke er opfyldt.

⁽¹⁾ Jf. direktiv 2004/83/EF om minimumsstandarder for status som flygtning eller som person, der af anden grund har behov for international beskyttelse, vedtaget af Rådet den 29.4.2004, og EØSU's udtalelse herom i EFT C 221 af 17.9.2002 (ordfører An Le Nouail).

⁽²⁾ Jf. direktiv 2004/83/EF om minimumsstandarder for status som flygtning eller som person, der af anden grund har behov for international beskyttelse, vedtaget af Rådet den 29.4.2004.

2.2 EØSU anbefaler, at denne prioritering udtrykkeligt bør fremgå, uanset hvad der sker med hensyn til gennemførelse af en fælles procedure.

2.3 EØSU anbefaler, at enhver afvisning af en anmodning om international beskyttelse, navnlig afvisning af en anmodning om flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen af 1951, skal begrundes, selv om der er tilkendt subsidiær beskyttelse. EØSU anser sådanne garantier for helt nødvendige for at sikre håndhævelsen af Genève-konventionen af 1951, som understreget af Kommissionen.

2.4 Hvad angår behovene for subsidiær beskyttelse, anerkender EØSU, at asylansøgere ikke kan vurdere, om en status er baseret på konventionen, eller om den er subsidiær, og kommer ud for yderligere vanskeligheder i de lande, hvor de skal indgive en ny ansøgning på et andet grundlag efter at have fået afvist en anmodning om flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen. Dette fører til forvirring, modløshed og utålelige forsinkelser.

2.5 EØSU opfordrer Kommissionen til i sin meddelelse og i iværksættelsen af forberedelses- og lovgivningsfaserne at tage hensyn til »non-refoulement«-princippet (Genève-konventionens artikel 33) og nødvendigheden af at sikre appellet i tilfælde af afvisning. En eventuel ex officio (administrativ) undersøgelse af begrundelser for subsidiær beskyttelse bør først foretages efter en undersøgelse af Genève-konventionens betingelser for anerkendelse af flygtningestatus, og ansøgeren bør i henhold til internationale og europæiske menneskerettighedskonventioner gives appelmuligheder med opsættende virkning mod hjemsendelse.

2.6 Med dette for øje bør ngo'er og UNHCR ikke udelukkes fra administrative appelkomitéer, hvor sådanne findes, og hvor de ikke findes, bør disse instanser have ubegrænset adgang til ansøgere og disses ansøgninger for at lette adgangen til og udnyttelsen af appelrettedighederne.

2.7 EØSU opfordrer Kommissionen til i sine ændringer til direktivet om procedurer, som Rådet vedtog den 19. november 2004, og som skal forelægges igen for Europa-Parlamentet, at udvide direktivets anvendelsesområde, navnlig hvad angår subsidiær beskyttelse i henhold til direktivet om flygtningestatus, og revidere *anerkendelsen af tredjelande som sikre oprindelseslande eller »sikre transitlande«, som afskærer asylansøgerne fra at få deres individuelle situation og de dermed forbundne rettigheder undersøgt.*

2.8 EØSU anbefaler, at eventuelle fejl og problemer ved den aktuelle procedure for bestemmelse af flygtningestatus undersøges i forbindelse med forberedelsesfasen.

2.9 Hvad angår de bilaterale tilbagetagelsesaftaler bør Rådet for at gøre det muligt for alle medlemsstater at overholde deres internationale forpligtelser og de europæiske direktiver⁽¹⁾ åbne mulighed for i den forberedende fase at skabe en harmoniseret

solidaritetsordning (f.eks. en genbosættelsesordning og et »byrdefordelingssystem«) mellem medlemsstaterne

2.10 EØSU opfordrer endvidere Kommissionen til at revidere den nævnte hasteprocedure, som fratager asylansøgerne fordelene ved en dybtgående undersøgelse af deres individuelle situation og dermed forbundne rettigheder, navnlig en appelsags opsættende virkning, og som derfor bringer dem i fare for at blive sendt tilbage til deres oprindelsesland, før sagen er blevet ført ved en appelinstant.

2.11 EØSU opfordrer Kommissionen til i forbindelse med mulighederne og begrundelserne for hjemsendelse at tage hensyn til, at hjemsendelse i nogle tilfælde ikke kan lade sig gøre på grund af forhindringer, der ikke er forbundet med den pågældende persons status som flygtning, eller af humanitære årsager (f.eks. sygdom).

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Se punkt 3.13.1 i EØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse »Undersøgelse af forbindelsen mellem lovlig og ulovlig indvandring« (KOM(2004) 412 endelig), vedtaget den 15.-16. december 2004 (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgangen til EU's eksterne bistand«

(KOM(2004) 313 endelig — 2004/0099 (COD))

(2005/C 157/18)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. august 2004 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 **José María Zufiaur Narvaiza** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 15. december 2004, følgende udtalelse med 145 stemmer for og 5 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Bestræbelserne på at gøre udviklingsbistanden mere effektiv ved hjælp af en nedbringelse af transaktionsomkostningerne har medført, at donorsamfundet hele tiden må tilpasse sig. Dette afspejles i de standpunkter, som Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udviklingskomité for Udviklingsbistand (OECD/DAC) tager. Denne organisation samler donorerne og søger at harmonisere deres politikker.

1.2 Årtiers erfaring har skabt bred enighed om, at metoden med direkte eller indirekte at binde ydelsen af bistand til køb af varer og tjenesteydelser, der leveres af donorer, både er i uoverensstemmelse med målene for fremme af udviklingen og samtidig formindsker dens effektivitet. Forpligtelsen til at købe varer og tjenesteydelser af private eller offentlige virksomheder i donorlandet medførte, ud over en tydelig mangel på konkurrence, merudgifter, som desuden virkede korruptionsfremmende. Sådanne praksis skabte en række skævvridninger på det indre marked og krænkede EU's konkurrenceregler, herunder grundlæggende principperne om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

1.3 Dette problem har derfor i de seneste år stået højt på donorlandenes dagsorden, hvilket førte til, at Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udviklingskomité for Udviklingsbistand (OECD/DAC) i marts 2001 vedtog en henstilling om afbinding af offentlig udviklingsbistand til de mindst udviklede lande (»Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries«), som siden har været et referencepunkt på området. Formålet med OECD/DAC's henstilling er at mindste transaktionsomkostningerne ved bistanden med 15 % til 30 %. Ifølge oplysninger fra Verdensbanken ville en fuldstændig afbinding af bistanden kunne nedbringe transaktionsomkostningerne med 25 %.

1.4 Denne tilgang blev gengivet på fællesskabsplan i marts 2002 under samlingen i Rådet (almindelige anliggender), der

fandt sted sideløbende med Det Europæiske Råds møde i Barcelona som forberedelse til den internationale konference om udviklingsfinansiering i Monterrey. På dette rådsmøde blev det besluttet, at EU skulle gennemføre DAC's henstilling om afbinding af bistand til de mindst udviklede lande og samtidig opretholde den eksisterende prispræference inden for EU-AVS-rammerne. Rådets og senere også Parlamentets holdninger (Betænkning om Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om afbinding: *Forbedre bistandens effektivitet* KOM(2002) 639 — 2002/2284 (INI) A5-0190/2003) støtter afbindingen på baggrund af tre vigtige spørgsmål: regional og interregional integration, institutionel udvikling, kapacitetsopbygning i modtagerlandene samt hindring af konkurrenceforvridning mellem donorlandene og modtagerlandene. Endvidere tilføjes princippet om gensidighed og samarbejde med internationale organisationer.

1.5 Holdningerne er blevet udviklet i flere af fællesskabsorganernes efterfølgende meddelelser, som der henvises til i den foreslåede forordning. Betingelserne for adgangen til de forskellige instrumenter til EU's eksterne bistand var endnu ikke fastlagt og specificeret. Det gøres med dette forslag.

1.6 Da de instrumenter, der er omfattet af Den Europæiske Udviklingsfond, og dem, der er omfattet af EU's budget, stadig har retlige særtræk, er det logisk, at der fastlægges to parallelle processer. I Kommissionens nylige meddelelse om »Fremtiden skaber vi i fællesskab. Politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013«⁽¹⁾ udstikkes de rammer, der gælder for dette forslag til forordning. Det er dog vigtigt at huske på, at Den Europæiske Udviklingsfonds fastlæggelse af budgettet vil få betydning, hvis dette budget kommer til at høre under EU-budgettet. Denne forordning vil derfor kun gælde for de instrumenter, der er omfattet af EU-budgettet. Forordningen vil også gælde for Den Europæiske Udviklingsfond, når først den er omfattet af EU-budgettet⁽²⁾.

⁽¹⁾ KOM(2004) 101 endelig af 10.2.2004.

⁽²⁾ Det er svært at sige på nuværende tidspunkt, hvornår denne proces kan afsluttes, hvorved Den Europæiske Udviklingsfond bliver omfattet af EU-budgettet.

1.7 Forslaget til forordning om adgangen til EU's eksterne bistand er derfor relevant og fuldt ud berettiget, både i kraft af de ovenfor anførte forpligtelser, som EU-institutionerne har påtaget sig, og subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne, der nævnes i den foreslåede forordnings begrundelse.

2. Bemærkninger til de enkelte artikler

Artikel 1. Anvendelsesområde

2.1 EØSU har ingen indvendinger. Forordningens anvendelsesområde er hensigtsmæssigt, så længe visse instrumenter, såsom budgetstøtte, holdes uden for. Listen i bilag I er hensigtsmæssig.

Artikel 2. Definition

2.2 EØSU er enig i forordningens holdning til, at den skal fortolkes i henhold til terminologien i finansforordningen og de øvrige instrumenter, der anvendes på De Europæiske Fællesskabers almindelige budget.

Artikel 3. Regler om berettigelse

2.3 Det synes logisk, at der fastlægges forskellige kategorier til de forskellige instrumenter. Det er også hensigtsmæssigt at fremhæve de forskellige særtræk ved instrumenter med et geografisk anvendelsesområde med henblik på at styrke kapacitetsopbygningen og den regionale integration. Set i lyset af den tradition for koblet støtte, der har eksisteret i årtier, og den træghed, dette har medført, ønsker EØSU at understrege behovet for at fremme deltagelsen af fysiske og juridiske personer fra de udviklingslande og lande i overgangssituationer, som er opført på OECD/DAC's lister. Anvendelsen af princippet om afbinding og åbningen af kontrakter om indkøb bør være en fordel for de lande, der modtager EU-bistanden.

Artikel 4. Oprindelsesregler

2.4 EØSU bifalder i tråd med artikel 3 enhver klarlægning af leverancer af materialer og oprindelsesregler. EØSU henleder opmærksomheden på behovet for en rigorøs overholdelse af standarder og alle internationalt godkendte regler vedrørende arbejdsmarked, miljø og menneskerettigheder, hvilket EØSU også tidligere har gjort opmærksom på (!). Afbindingen af bistanden og åbningen af markederne skal være forenelige med overholdelsen af højere standarder for social beskyttelse og miljøbeskyttelse.

Artikel 5. Gensidighed i forhold til tredjelande

2.5 EØSU støtter fuldt ud artiklens approach, ud fra hvilken ikke blot den formelle gensidighed, men også den reelle, skal værdsættes. Den allerede indhøstede erfaring på området taler for, at der udvises denne grundlæggende forsigtighed, og at der

indrømmes gensidighed i henhold til kriterierne for gennemsigtighed, sammenhæng og proportionalitet. Udtrykket »i videst mulig udstrækning«, der henviser til modtagerlandene i artikel 5, underminerer dette. EØSU foreslår, at der henvises til partnerskabsprincippet, som er en grundlæggende søjle i Fællesskabets og DAC's udviklingspolitik, med henblik på at understrege betydningen af modtagerlandenes deltagelse.

Artikel 6. Undtagelser fra reglerne om berettigelse og oprindelse

2.6 EØSU mener, at det er logisk, at der findes undtagelser fra regler af denne art, der kan sikre den nødvendige fleksibilitet i anvendelsen. Undtagelserne er hensigtsmæssige i de behørigt begrundede undtagelsestilfælde, der nævnes i forordningen, såsom når en sag er yderst hastende, eller når varer og tjenesteydelser ikke står til rådighed på markedet.

Artikel 7. Aktiviteter, som involverer internationale institutioner eller tredjelande

2.7 Idet en stor del af bistanden kanaliseres gennem multilaterale eller andre mekanismer, og idet mange aktioner er medfinansieret, er en henvisning af denne type både nødvendig og hensigtsmæssig. Det skal især i disse tilfælde sikres, at donorerne får lige behandling, og at der er gensidighed.

Artikel 8. Humanitær bistand

2.8 Den humanitære bistands særlige karakter, som bliver stadig mere vigtig på den internationale scene, gjorde, at det allerede i Forordning 1257/96 blev anerkendt, at der kan gøres visse undtagelser fra de øvrige fællesskabsregler. Den nye partnerskabsrammeaftale, som EF-Kontoret for Humanitær Bistand (ECHO) indgår med modtagerne, understøtter dette. Dette synes at være på sin plads, for at bistanden i en krisesituation kan nå frem hurtigt og effektivt. Det synes også hensigtsmæssigt, at det er nærværende forordning, der finder anvendelse, i tilfælde hvor det kræves, at der indgås en indkøbskontrakt.

Artikel 9. Hurtig reaktionsmekanisme

2.9 Ligesom i det foregående tilfælde, er det naturligt, at denne type mekanismer skal indeholde exceptionelle procedurer og kriterier. Det ændrede punkt er artikel 6 (4) (b).

Artikel 10. Gennemførelse af forordningen

2.10 I overensstemmelse med sit formål ændrer forordningen specifikke afsnit i de tidligere forordninger, som anføres i bilaget. Dette tiltag er hensigtsmæssigt set i lyset af den hastige udvikling i reglerne i 1990'erne og de mange instrumenter, som dette medførte. Udtrykket »... fra tid til anden« synes dog ikke at passe ind.

(!) Jf. EØSU's udtalelse om »Menneskerettigheder på arbejdspladsen«. Ordførere: Heinz Putzhammer og J. Ignacio Gafó Fernández, EFT C 260 af 17.9.2001, s. 79-85. Jf. også EØSU's udtalelse om »Den generelle præferenceordning (GSP)«. Ordfører: Antonello Pezzini, EUT C 112 af 30.4.2004.

Artikel 11. Ikrafttrædelse

2.11 EØSU har ingen bemærkninger til dette punkt.

3. Overordnet vurdering

3.1 Dette forslag til forordning om adgangen til EU's eksterne bistand er i tråd med donororganernes værdier og med de standpunkter, som EU-institutionerne og medlemsstaterne har indtaget indtil nu. EØSU mener derfor ikke, at den foreslåede forordning indeholder nogen elementer, der er ikke er i tråd med, eller som har negativ betydning for EU's udviklingssamarbejde eller eksterne aktiviteter. Snarere tværtimod, mener EØSU, at den vil bidrage til at gøre Fællesskabets samarbejde mere effektivt og forbedre de berømte »tre k'er«: kohærens, komplementaritet og koordination.

3.2 EØSU insisterer dog på visse centrale ideer og anbefaler, at forordningen er mere striks og præcis i forbindelse med visse aspekter:

3.3 Forordningen bør insistere på betydningen af, at det er modtagerlandene selv, som spiller den vigtigste rolle i deres udvikling. Afbindingen må ikke få negativ betydning for disse lande og bør under alle omstændigheder styrke partnerskaberne med dem, sådan som det anbefales i førnævnte internationale dokumenter og i EU-institutionernes egne holdninger. Dog skal modtagerlandene også opfordres til at indføre og anvende principper om gennemsigtighed, ligebehandling, gensidig anerkendelse og proportionalitet ved indgåelse af kontrakter om indkøb, tillige med god forvaltningspraksis, som kan muliggøre en positiv udvikling set fra såvel et politisk som et økonomisk og socialt og arbejdsmarkedsmæssigt synspunkt.

3.4 Med henblik på at opnå en endnu mere effektiv anvendelse af denne forordning, bør der iværksættes en grundig undersøgelse af hele EU's bistandsproces, bl.a. i forbindelse med leveringsomkostninger, de reelle omkostninger ved transport og mobiliseringen af ressourcer, således at flaskehalse og huller i systemet kan afsløres mere præcist. Selv om både forordningens ånd og ordlyd synes at tale for forenkling og forbedring, er EØSU bekymret for, at der skal opstå nye stramme regler, som vil skabe mere bureaukrati og forhindre en hurtig levering af bistand.

3.5 Hele forordningen skal tale for, at de internationale miljø- og social- og arbejdsmarkedsmæssige regler overholdes, og det bør sikres, at forordningen ikke indeholder nogen bestemmelser, der kan fremme arbejdsmarkedsmæssig, social eller miljømæssig dumping. Samtidig med, at det sikres, at det er modtagerlandene selv, der spiller den vigtigste rolle, og at partnerskabsprincippet fremmes, er det også vigtigt at sørge for, at andre miljø- og social- og arbejdsmarkedsmæssige regler overholdes. Forordningsforslagets artikel 4 bør gøre udtrykkeligt opmærksom på dette.

3.6 Der er enighed om, at den store vægt, der har været lagt på bindingen af bistanden, har været en af begrænsningerne ved den gældende model for udviklingssamarbejde, som har forringet dens effektivitet og troværdighed, idet den har givet prioritet til donorenes varer og tjenesteydelser. Afbindingen er ikke et mål i sig selv, men skal forstås som et instrument eller et middel til at opnå større virkning med færre omkostninger. I den forstand er modtagerlandenes størst mulige deltagelse afgørende for, at de selv kan styre deres egen udvikling ved at fremme alle former for sociale og arbejdsmarkedsmæssige organisationers deltagelse i processen.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: etablering af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa ved hjælp af reformen af den fælles landbrugspolitik — Reformforslag for sukkersektoren«

KOM(2004) 499 endelig

(2005/C 157/19)

Kommissionen besluttede den 15. juli 2004 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 Jean-Paul Bastian til ordfører og Rudolf Strasser til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 15. december 2004, følgende udtalelse med 137 stemmer for, 21 imod og 11 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 21 lande i EU producerer roesukker. De franske oversøiske departementer og Spanien producerer i beskeden mængde rørsukker (280 000 t). Den samlede europæiske sukkerproduktion varierer i gennemsnit mellem 17 og 20 mio. t pr. år, og forbruget af sukker i EU anslås til 16 mio. t.

1.2 Sukkerroen indgår i vekseldrift og dyrkes på 2,2 mio. ha fordelt på 350 000 landbrugere (hvilket gennemsnitligt svarer til lidt over 6 ha pr. sukkerroeproducent). Sukkerroerne forarbejdes på ca. 200 sukkerfabrikker med omkring 60 000 direkte ansatte.

1.3 Samtidig producerer EU 500 000 t isoglucose og 250 000 t inulinsirup, og der findes en raffineringsindustri for rårørsukker (hvoraf størstedelen — 1,5 mio. t — importeres fra AVS-landene ⁽¹⁾).

1.4 Inden for sukker-, isoglucose- og inulinsirupsektoren er produktionskvotesystemet under forordning 1785/81 blevet forlænget adskillige gange. Den seneste forlængelse i 2001 dækkede fem produktionsår — fra 2001/2002 til 2005/2006. Den pågældende forordning (1260/2001) indeholdt nogle vigtige ændringer i forhold til den forudgående forordning. Disse omfatter fastsættelse af priser indtil 30. juni 2006, afskaffelse af oplagringsordningen, indstilling af finansiering af udgifterne til oplagring af overført sukker, en kvotenedsættelse på 115 000 t samt bestemmelsen om, at sukkerroeproducenterne

og sukkerfabrikanterne skal afholde udgifterne til alle produktionsrestitutioner for sukker, der anvendes i den kemiske industri.

1.5 Kommissionen fremlagde den 14. juli 2004 en meddelelse om en reform af sukkersektoren (KOM(2004) 499 endelig) som et yderligere skridt i etableringen af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa.

1.6 Kommissionen foreslår i dette dokument radikale ændringer af sukkerordningen, priser og kvoter fra 1. juli 2005 og overvejer om nødvendigt at fremsætte nye forslag om kvoter og priser i 2008. Kommissionen søger således at bringe sukkerordningen på linje med reformen af den fælles landbrugspolitik, gøre det europæiske sukkermarked mindre attraktivt for import, kraftigt at reducere eksport af kvotesukker med restitution og afskaffe produktionsrestitutioner for sukker, der sælges til den kemiske industri.

1.7 Kommissionen foreslår at samle A- og B-kvoterne i en enkelt kvote og nedsætte sukkerkvoterne med 1,3 mio. t og med yderligere 500 000 t om året i de efterfølgende tre år (i alt en nedsættelse på 2,8 mio. t eller 16 %).

1.8 Sammen med denne nedsættelse af sukkerkvoterne foreslår Kommissionen at forhøje isoglucosekvoterne med 100 000 pr. år i tre år (dvs. en stigning på 60 %) og at bevare inulinkvoterne.

(1) AVS: udviklingslandene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet, som har undertegnet sukkerprotokollen i Cotonou-aftalen.

1.9 For at sikre den omstrukturering af sukkersektoren, som Kommissionen anser for nødvendig, foreslår den at gøre det muligt frit at overføre kvoter på europæisk plan. Den åbner ligeledes mulighed for, at EU sammen med medlemsstaterne medfinansierer en støtte på 250 EUR/t sukkerkvote til sukkerfabrikanter, som ikke er i stand til at sælge deres kvote, og som indstiller sukkerproduktionen. Formålet med denne støtte vil være at hjælpe de pågældende sukkerfabrikanter med at overholde deres sociale forpligtelser og genetablere fabriksområdets gode miljømæssige tilstand.

1.10 Kommissionen foreslår at lade privat oplagring⁽¹⁾ og obligatorisk overførsel af sukkerkvoten erstatte interventionsordningen og deklasseringsmekanismen. Formålet hermed er at sikre priserne gennem markedsligevægt og overholde WTO-forpligtelserne.

1.11 Hvad priser angår foreslår Kommissionen at erstatte interventionsprisen for sukker med en referencepris, der skal tjene som grundlag for beregning af minimumsprisen for import fra AVS-landene og de mindst udviklede lande samt som tærskel for udløsning af private oplagingsforanstaltninger og overførsel af overskudsmængder til det efterfølgende år. De institutionelle priser nedsættes i to trin. I dette øjemed foreslår Kommissionen en referencepris på 506 EUR/t for hvidt sukker i 2005/2006 og 2006/2007 og på 421 EUR/t i 2007/2008. Dette kan sammenlignes med den nuværende interventionspris på 631,9 EUR/t og en vejlet A+B-markedspris, som den anslår til at ligge på 655 EUR.

1.11.1 Samtidig vil den vejledende minimumspris for sukkerroer fra A+B-kvoten falde fra 43,6 EUR/t for øjeblikket til 32,8 EUR/t i 2005/2006 og 2006/2007 (-25 %) og 27,4 EUR/t i 2007/2008 (-37 %). Basisprisen for sukkerroer ligger i dag på 47,67 EUR/t. EØSU er klar over, at prisnedsættelsen bliver større i nogle medlemsstater end i andre som følge af A- og B-kvoternes forskellige størrelse.

1.11.2 Kommissionen mener, at op til 60 % af det indkomststab, der følger af et fald i den vejede pris for kvotesukkerroer, bør opvejes via en direkte produktionsafkoblet indkomststøtte (på linje med bestemmelserne i reformen af den fælles landbrugspolitik i 2003).

1.11.3 Kommissionen anslår, at budgetudgifterne til den direkte afkoblede indkomststøtte vil komme til at ligge på 895 mio. EUR i 2005/2006 og 1,340 mia. EUR pr. år fra 2007/2008.

⁽¹⁾ Privat oplagring gør det muligt at trække en vis mængde sukker midlertidigt tilbage fra markedet uden at nedsætte kvoterne. Obligatorisk overførsel består i oplagring og overførsel af en vis mængde kvotesukker fra produktionsår n til produktionsår n+1 med en tilsvarende nedsættelse af sukkerkvoterne for produktionsår n+1.

1.12 Kommissionen foreslår at afskaffe produktionsrestitutterne til den kemiske og den farmaceutiske industri⁽²⁾ og gøre det muligt for disse industrier at købe C-sukker, således som det sker i alkohol- og gærsektoren.

1.13 Hvad angår relationerne til leverandørerne af præferencsukker i AVS-landene foreslår Kommissionen at bibeholde AVS-sukkerprotokollen med importkvoter, men med en lavere garanteret pris, der svarer til faldet i sukkerroepriisen. For at hjælpe AVS-landene med at tilpasse sig til de nye vilkår foreslår Kommissionen at indlede en dialog med dem på grundlag af en aktionsplan, som vil blive fremlagt inden udgangen af 2004.

1.13.1 Kommissionen foreslår at afskaffe raffineringstøtten for sukker fra AVS-landene og de franske oversøiske departementer og på sigt lade begrebet »maksimale forsyningsbehov« udgå.

1.14 For de mindst udviklede lande fremsætter Kommissionen ingen forslag om kvantitativ importregulering. Den går ind for, at importprisen for sukker fra disse lande ikke kommer til at ligge under AVS-minimumsprisen. For Balkanlandenes vedkommende planlægger Kommissionen af forhandle en importkvote. I overensstemmelse med »alt andet end våben«-initiativet vil 49 af de mindst udviklede lande fra og med 2009 få tarif- og kvotefri adgang til EU's sukkermarked.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) konstaterer, at ændringer og tilpasninger af den fælles markedsordning for sukker er blevet nødvendige som følge af:

- »alt andet end våben«-initiativet (AAEV) fra 2001, som var rettet mod de mindst udviklede lande, og hvis konsekvenser for sukker Kommissionen ikke vurderede korrekt på det tidspunkt,
- den generelle tendens til mere åbne landbrugsmarkeder i EU som et resultat af forhandlingerne i WTO,
- truslen mod den europæiske sukkereksport som et resultat af WTO-panelet om sukker og handelsforhandlingerne under Doha-runden,

⁽²⁾ I medfør af forordning 1265/2001 skal der ydes en produktionsrestitution (støtte, der skal udligne forskellen mellem interventionsprisen for sukker og prisen på verdensmarkedet) for det kvotesukker og -isoglucose, der anvendes i den kemiske og den farmaceutiske industri (ca. 400 000 t/år).

— reformen af den fælles landbrugspolitik.

Det er derfor ikke et spørgsmål om at vurdere, om en reform er nødvendig, men om at undersøge, hvilken reform der er nødvendig samt dens rækkevidde og ikrafttrædelsestidspunkt.

2.2 Kommissionen går ind for en radikal omlægning af sukkerordningen. Den begrundet sit forslag med en understregning af, at den nuværende fælles markedsordning for sukker »**kritiseres ofte på det kraftigste for manglende konkurrenceevne, markedsforvriddinger, høje priser for forbrugere og brugerne og dens indvirkning på verdensmarkedet, navnlig i forbindelse med udviklingslandene**«. EØSU beklager, at Kommissionen baserer sig på denne form for generel kritik uden gennem pålidelige undersøgelser at søge at finde ud af, om den holder stik. EØSU henviser i den forbindelse til sin udtalelse af 30. november 2000 ⁽¹⁾.

2.3 EØSU konstaterer, at Kommissionsforslaget i vid udstrækning foregriber de internationale frister og underminerer WTO-forhandlingsmandatet. Dette er ufornuftigt og til skade for forsvaret af EU-sukkerindustriens og dens præferenceleverandørers legitime interesser. Det gør det samtidig umuligt for Kommissionen at behandle spørgsmål om sukker, der ligger uden for kvoteproblematikken.

2.4 EØSU er bekymret over virkningen af de foreslåede pris- og kvotenedsættelser på niveauet for sukkerroe- og sukkerproduktionen i EU, på mange familiebedrifters indkomster, på bæredygtigheden i sukkersektorens industri- og handelsaktiviteter, på beskæftigelsen i sukkerindustrien og i landdistrikterne samt på landbrugets alsidighed, navnlig i de ugunstigt stillede eller fjernt liggende regioner samt i de nye medlemsstater, hvor det er nødvendigt med omfattende omstrukturingsinvesteringer. EØSU betvivler, at Kommissionens reformforslag er i overensstemmelse med den europæiske landbrugsmodel, alsidigheden og princippet om bæredygtighed, som Det Europæiske Råd vedtog enstemmigt i Luxembourg i december 1997 ⁽²⁾. Udvalget mener desuden, at reformforslaget strider mod Lissabon-strategien, der udtrykkeligt nævner jobskabelse som et af dens mål.

2.5 EØSU anmoder Kommissionen om grundigt og verificerbart at undersøge, i hvilke regioner sukkerroeproduktionen og sukkerindustrien vil komme i fare, og hvor mange direkte og indirekte arbejdspladser i landbruget og industrien der i alt vil blive truet. Den konsekvensanalyse, som Kommissionen fremlagde sidste år, giver ikke de nødvendige oplysninger.

⁽¹⁾ EFT C 116 af 20.4.2001, s. 113-115, EØSU's udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for sukker: »EØSU anmoder om at blive inddraget i de undersøgelser, Kommissionen vil iværksætte for især at analysere den kritik, der rettes mod den fælles markedsordning for sukker, koncentrationen i fødevarerindustrien samt prisændringers afsmittende virkning i producent- og forbrugerleddet«.

⁽²⁾ Formandskabets konklusioner: SN 400/97, s. 14, af 13.12.1997.

2.6 EØSU mener ikke, at Kommissionens reform-scenarier — sikring af markedslige vægten gennem prisnedsættelser — kan nå sit mål. Ej heller vil dette scenarier på lang sigt kunne sikre bevarelsen af en solid sukkerroe- og sukkersektor i Europa. Endvidere overholder det ikke de europæiske forpligtelser over for de udviklingslande, der er leverandører af præferencesukker. Disse nedsættelser vil rent faktisk betyde enden for mange producenter både i Europa og i udviklingslandene og vil kraftigt svække de producenter, der overlever. Samtidig vil nye dele af verdensmarkedet åbne sig for Brasilien, som fra 2008/2009 ligeledes indirekte vil kunne eksportere mere og mere sukker til Europa gennem swap-ordningen ⁽³⁾ (trekants-handel) med de mindst udviklede lande, hvis landbrugs- og samfundsudvikling ikke vil få gavn heraf.

2.7 EØSU mener, at en sådan reform af den fælles markedsordning for sukker kun vil være til gavn for nogle få lande, primært Brasilien. I den forbindelse understreger det, at Brasiliens sukkerproduktion — som i vidt omfang understøttes af landets bioethanolpolitik og pengepolitik — foregår på sociale, miljømæssige og ejendomsretlige betingelser, der er uacceptable, men som forklarer de ekstremt lave produktionsomkostninger i Brasilien og dermed de lave priser på verdensmarkedet.

2.8 EØSU kan følgelig ikke forstå, hvorfor Kommissionen ikke har støttet idéen om at forhandle præferentielle importkvoter med de mindst udviklede lande, således som disse lande selv har anmodet om. Dette ville gøre det muligt at tilfredsstille de fattigste udviklingslandes interesser på en mere målrettet måde og sikre en afbalanceret markedsforsyning til rimelige priser i Europa. EØSU peger på den grundlæggende modstridende holdning, som Kommissionen indtager: på den ene side anfører den AAEV-initiativet som begrundelse for den radikale reform af den fælles markedsordning for sukker, og på den anden side afviser den at imødekomme de mindst udviklede landes udtrykkelige ønske om at få en præferencekvoteordning. EØSU mener, at importkvoterne for Balkanlandene bør fastsættes hurtigst muligt.

2.9 EØSU mener, at de foreslåede pris- og kvotenedsættelser rækker langt ud over WTO-mandatet og er et vigtigt skridt i retning af en fuldstændig liberalisering af sukkermarkedet. Et sådant skridt kan ikke stille sukkerroeavlere, sukkersektorens ansatte og de europæiske forbrugere en bæredygtig fremtid i udsigt — trods Kommissionens forsøg på at vække det modsatte indtryk.

⁽³⁾ Der er i dette særlige tilfælde tale om eksport af brasiliansk sukker til et mindst udviklet land. Dette brasilianske sukker erstatter det lokalt producerede sukker, som så eksporteres til EU.

2.10 EØSU er ikke enig med Kommissionen i, at de betydelige prisenedsættelser i alt væsentligt skulle komme forbrugerne til gode⁽¹⁾. Som i forbindelse med tidligere reformer vil sådanne nedsættelser af råstofprisen næppe — eller overhovedet ikke — smitte af på prisen i de senere led. Dette gælder især for forarbejdede produkter såsom limonader og sukkersødede produkter (75 % af sukkeret i Europa konsumeres i form af forarbejdede produkter). EØSU mener, at Kommissionen bør holde nøje øje med reformens virkninger på prisen på varer, der indeholder sukker.

2.11 EØSU deler AVS-landenes bekymring for reformforslagenes negative indvirkning på indtægten og beskæftigelsen i de direkte berørte erhvervssektorer og på den sociale ligevægt og udviklingsperspektiverne i disse lande.

2.12 EØSU er godt klart over truslen mod den europæiske sukkereksport. Det kan derfor ikke forstå, hvorfor de kvotenedsættelser, som Kommissionen planlægger for perioden 2005-2009, indebærer en større nedsættelse af den restitutionsberettigede eksport end nødvendig — ud fra den antagelse, at EU taber tvisten i WTO-panelet med Brasilien, Australien og Thailand. EØSU mener, at EU tværtimod bør tage passende skridt til at bevare alle de eksportmuligheder, som det hævder at have krav på, og som det tilkendes i medfør af internationale aftaler, og derfor bør foreslå en mindre nedsættelse af kvoterne.

2.13 Desuden mener EØSU, at Kommissionen som en modvægt til sine eksport- og importinitiativer, som indebærer en indskrænkning af de europæiske producenters afsætningsmuligheder, bør foreslå foranstaltninger til fremme af alternative afsætningsmarkeder, navnlig inden for biobrændstofsektoren.

2.14 Generelt mener EØSU ikke, at Kommissionen har vurderet virkningen af sit forslag korrekt. Det vil resultere i en massiv overførsel af ressourcer fra landbrugssektoren (landbrug og første forarbejdning) i både Europa og udviklingslandene til store internationale fødevarer- og distributionsselskaber. Det vil også betyde en afvikling af en stor del af sukkerindustrien i Europa og i AVS-landene, næsten udelukkende til gavn for de store latifundier (godser), der dominerer den brasilianske sukkerproduktion. I flere tilfælde overholder disse hverken de grundlæggende menneskerettigheder på arbejdet (erklæring fra ILO's konference i 1998⁽²⁾) eller principperne om bæredygtighed (afskovning af Amazonas regnskov). EØSU mener, at adgang til det europæiske marked bør forudsætte, at der tages visse sociale og miljømæssige hensyn.

(1) Jf. meddelelse KOM(2004) 499 endelig, starten på pkt. 3.2 »Økonomiske virkninger«.

(2) ILO-erklæring om de grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen, ILO's 86. konference, Genève, juni 1998.

3. Særlige bemærkninger

3.1 EØSU understreger, at forordning 1260/2001, som Rådet vedtog enstemmigt, gælder indtil den 1. juli 2006 og har dannet grundlaget for tiltrædelsesforhandlingerne med de 10 nye medlemsstater. Det kan derfor ikke forstå Kommissionens forslag om at fremrykke reformen til den 1. juli 2005, når det ikke er nødvendigt. Endvidere har landmændene allerede planlagt deres vekseldrift for 2005/2006, og i nogle lande er efterårsåningen af sukkerroer godt i gang. Hertil kommer, at landbruget og industrien har foretaget mange investeringer siden 2001 ud fra den antagelse, at forordning 1260/2001 vil være i kraft, til den udløber.

3.2 EØSU anmoder derfor om, at man ikke lader den nye sukkerordning træde i kraft før tidligst den 1. juli 2006. Enhver anden løsning ville de berørte erhvervsgrupper og de nye medlemsstater med rette betragte som et brud på princippet om berettiget forventning.

3.3 EØSU bemærker, at Kommissionens forslag ikke tager stilling til spørgsmålet om, hvad der skal ske med den fælles markedsordning efter 2008. Sukkerroe- og sukkersektoren har imidlertid brug for forudsigelighed, så den kan foretage de nødvendige omstruktureringer og investeringer. Det anmoder derfor Kommissionen om at foreslå en ordning, der dækker perioden fra den 1. juli 2006 til den 30. juni 2012, hvilket svarer til tidsrammen for den reformerede fælles landbrugspolitik.

3.4 EØSU mener ikke, at Kommissionen har givet nogen begrundelse for den drastiske nedsættelse af de institutionelle priser (33 % for sukker og 37 % for sukkerroer i to trin). Pålidelige beregninger viser til gengæld, at en maksimal nedsættelse på 20 % vil være tilstrækkelig for at imødekomme de forventede nye krav fra WTO. EØSU ønsker, at Kommissionen holder sig til denne procentsats. Det anmoder endvidere Kommissionen om at tage hensyn til de mindst udviklede landes ønske om at forhandle præferencekvoter. Dette ville i de kommende år mindske trykket på det europæiske sukkermarked betydeligt og sikre de mindst udviklede lande tilfredsstillende eksportbetingelser.

3.5 EØSU gør opmærksom på, at de foreslåede markedsinstrumenter, som skal erstatte interventionsordningen, ikke slår til. Det er ikke svært at forudse, at privat oplagring og obligatorisk overførsel ikke er nok til at sikre, at markedsprisen respekterer referencenprisen.

3.6 EØSU noterer sig Kommissionens forslag om at opveje en del af tabet af landbrugsindkomster med en udligningsstøtte. Det understreger dog, at en mindre prisnedsættelse eller en begrænsning af nedsættelsen til udelukkende det første trin ville gøre det muligt både at spare på budgettet og betale en større udligningssats under forudsætning af, at der er disponible finansielle midler. EØSU ville gerne vide, hvordan de nationale rammebeløb kan fordeles på en rimelig og praktisk måde, så støtten rent faktisk når ud til de landmænd, der berøres af nedsættelsen eller tabet af sukkerroeindkomst. Der bør ved fordelingen af udligningsstøtten tages hensyn til de referencemængder, der blev tildelt landbrugerne i de sidste to år, før den nye forordning trådte i kraft, således som det blev anbefalet for mælken vedkommende i reformen af den fælles landbrugs politik i 2003. EØSU understreger behovet for på lang sigt at sikre videreførelsen af en sådan støtte og fastholdelsen af budgettet for sukker.

3.7 EØSU mener, at kvotenedsættelser, der virkelig er nødvendige, bør begrænses til et absolut minimum og bør gælde i samme udstrækning for sukker og konkurrerende produkter omfattet af kvoteordningen. Forslaget om at forhøje isoglucosekvoten er i den forbindelse urimelig, da det får Kommissionen til at foreslå en større nedsættelse af sukkerkvoterne til skade for sukkerroeavlerne og sukkerindustrien.

3.7.1 EØSU mener, at enhver afgørelse om det nødvendige omfang af eventuelle kvotenedsættelser først bør tages, når Kommissionen har foretaget en grundig undersøgelse, der omfatter strukturelle underskud og eventuelle nedlukninger af kvotesukkerproduktionen, eller når man ved, hvordan de forestående WTO-aftaler og resultatet af WTO-panelet vil påvirke produktionen af kvotesukker og ikke-kvotesukker samt sukkerhandelen mellem EU og tredjelande.

3.7.2 EØSU mener, at medlemsstaterne bør have en tilstrækkelig margen til selv at forvalte kvotenedskæringer såvel for sukker som sukkerroer under hensyntagen til alle berørte parters interesser og i overensstemmelse med kriterierne om social retfærdighed og nytte. Det opfordrer derfor Kommissionen til at indføre denne mulighed i reformforslagene og de relevante lovbestemmelser.

3.8 Afskaffelsen af produktionsrestitutionen for levering af kvotesukker til den kemiske og den farmaceutiske industri vil ligeledes indvirke negativt på sukkerkvoternes størrelse og introducere en risikofaktor for de fremtidige betingelser for sukkerforsyning af disse industrier. EØSU kræver derfor, at man holder sig til de nugældende regler.

3.9 EØSU mener, at kvoteoverførsler, især grænseoverskridende, kan medføre, at sukkerroeavl ikke længere vil være rentabel i en lang række regioner. Dette vil få alvorlige økonomiske konsekvenser for sukkerroeavlende familiebrug og

beskæftigelsen dér. Det vil også gå ud over miljøet, idet det påvirker vekseldriften, og indvirke negativt på landbrugsmarkederne for erstatningsafgrøder. EØSU kræver, at det forbliver op til den enkelte medlemsstat at forvalte kvoterne, og at enhver afgørelse om omstrukturering først gøres til genstand for en brancheaftale.

3.9.1 I stedet for kvotehandel mener EØSU, at Kommissionen bør undersøge muligheden for at oprette en europæisk omstrukturingsfond for sukkerindustrien, som — under særlig hensyntagen til behovet for omskoling blandt landbrugere og arbejdstagere inden for industrien — ved ordningens ikrafttræden tilbagekøber de kvoter, der er blevet disponible, efter indgåelse af en brancheaftale mellem sukkerfabrikanten og de berørte sukkerroeavlere, hvorved behovet for en kvotenedsættelse vil blive desto mindre.

4. Konklusion

4.1 EØSU erkender, at der er behov for at revidere den fælles markedsordning for sukker, men mener, at de fremsatte reformforslag går for vidt, og at deres gennemførelse vil have vidtrækkende konsekvenser for den europæiske sukkersektor, navnlig for beskæftigelsen. Det er beklageligt, at forslagene ikke begrundes tilstrækkeligt, og at der ikke er foretaget en udførlig konsekvensanalyse, hvilket der var behov for.

4.2 EØSU kræver, at datoen for den nye forordnings ikrafttræden udskydes til den 1. juli 2006, og at landbrugerne omgående underrettes herom, så de kan planlægge deres vekseldrift for 2005.

4.3 EØSU mener, at forordningen bør løbe over en periode på minimum 6 år for at give sektoren en tilstrækkelig tidshorisont.

4.4 EØSU anmoder om, at EU forhandler importkvoter for sukker med de mindst udviklede lande, således som disse lande selv ønsker det. Under alle omstændigheder bør swapordningen forbydes, og der bør fastlægges kriterier for social og miljømæssig bæredygtighed såvel som for selvbestemmelsesretten på ernæringsområdet, som skal opfyldes for at opnå adgang til det fælles marked.

4.5 EØSU kræver, at importkvoterne for Balkanlandene fastsættes hurtigst muligt.

4.6 EØSU mener, at priser og produktionskvoter udelukkende bør begrænses til de internationale forpligtelser og anvendes ens på alle sødemidler (sukker og konkurrerende produkter omfattet af kvoteordningen). Sukker bør behandles som et følsomt produkt i forbindelse med WTO-forhandlingerne under Doha-udviklingsdagsordenen.

4.7 EØSU anbefaler at bevare interventionsordningen som et prisgarantiinstrument.

4.8 EØSU påpeger, at producentprisen (sukkerroer) bør afspejle landmændenes produktionsomkostninger. Udvalget noterer sig Kommissionens forslag om delvis kompensation til sukkerroevlerne for indkomsttab som følge af en nedsættelse af sukkerroepriisen. Det kræver, at denne kompensation er så høj som muligt. Det understreger behovet for at bevare denne type støtte og fastholde budgettet for sukker.

4.9 EØSU ønsker, at de nugældende regler for levering af kvotesukker til den kemiske og den farmaceutiske industri opretholdes.

4.10 EØSU mener ikke, at Kommissionen bør løbe fra sit ansvar, men bør lancere en omstruktureringsplan for den europæiske sukkerindustri, der afspejler sukkerfabrikanternes, sukkerroevlerne og de berørte arbejdstageres interesser.

4.11 EØSU anmoder Kommissionen om at afklare sine hensigter med hensyn til produktionen af sukker, der ikke er omfattet af kvoteordningen.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »meddelelse fra kommissionen: videnskab og teknologi, nøglen til europas fremtid — retningslinjer for EU's politik til støtte af forskning«

KOM(2004) 353 endelig

(2005/C 157/20)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 17. juni 2004 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 10. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 83 stemmer for, 3 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Europas økonomiske, sociale og kulturelle fremtid. Europas fremtidige udvikling og dets stilling i den globale magtstruktur bestemmes ikke mindst af den uundgåelige konkurrence på verdensmarkedet, hvor industriens og økonomiens struktur, arbejdsmarkedssituationen og råstofsituationen er i forandring. Det bliver mere og mere klart, at vækst, resultater og økonomisk styrke — og den deraf følgende evne til sociale ydelser og kulturel udfoldelse — i afgørende grad afhænger af viden og af investeringer i forskning og teknologisk udvikling.

1.2 Den globale konkurrencesituation. Her befinder Europa sig imidlertid ikke længere i konkurrence alene med traditionelle industrinationer som USA, Japan og Rusland, men også med hastigt ekspanderende økonomiske magter som Kina,

Indien, Sydkorea m.fl., altså med hele det sydøstasiatiske økonomiske område. Men det er ikke kun den nationaløkonomiske konkurrenceevne og den deraf følgende evne til at tiltrække investorer, forskere og ingeniører, men også den kulturelle og politiske anseelse og indflydelse, der afhænger af den videnskabelige og tekniske kapacitet. Tilstrækkelige investeringer i forskning og udvikling kan og skal bidrage til at opretholde Europas position og til at sikre bæredygtig udvikling.

1.3 Det europæiske forskningsrum ⁽¹⁾. Foranlediget af denne udfordring skabte man begrebet »det europæiske forskningsrum«. Med Rådets beslutninger fra Lissabon marts 2000 blev det nøglebegreb og referenceramme for forskningspolitikken i Det Europæiske Fællesskab, navnlig under indtryk af de

⁽¹⁾ ERA: European Research Area, se navnlig EUT C 110 af 30.4.2004 (CESE 319/2004) og EUT C 95 af 23.4.2003 (CES 288/2003).

velkendte ambitiøse målsætninger fra Lissabon, Göteborg og Barcelona. EU-støttet forskning og udvikling skal resultere i europæisk merværdi, skal i subsidiaritetens navn løse opgaver, som de enkelte medlemsstater ikke kan magte, og skal forbinde, styrke og åbne Europas videnskabelige potentiale og fremme konkurrenceevne og bæredygtighed. Videnskab og forskning er afgørende elementer i den europæiske kultur.

1.4 Det europæiske forskningsrums udformning. Alle senere meddelelser, beslutninger og initiativer vedrørende europæisk forskningspolitik har bygget på den frugtbare ide om det europæiske forskningsrum. Her skal nævnes Det Sjette Rammeprogram med EURATOM-program og de dertil hørende instrumenter til støtte for forskning samt 3 %-initiativet ⁽¹⁾ og mange andre aspekter, der bl.a. vedrører forskerjobbet, grundforskningens betydning, energiforsyning, rumfart og bioteknologi, men også forholdet mellem videnskaben, borgerne og samfundet.

1.5 EØSU's tidligere udtalelser. I sine udtalelser ⁽²⁾ har udvalget kraftigt støttet hovedlinjerne i Kommissionens ovennævnte initiativer. Det har understreget, at forskning og udvikling (F&U) er af afgørende betydning for, at målsætningerne fra Lissabon — og de senere målsætninger fra Göteborg og Barcelona — kan realiseres, og for bæredygtig økonomisk, social, økologisk og kulturel velfærd i EU. Udvalget har også fremsat ideer om mange vigtige detaljer og forelagt egne forslag. Ofte har det anbefalet klare forbedringer, men gentagne gange også opfordret til korrektioner og givet udtryk for betænkeligheder. Betænkelighederne har navnlig været rettet mod tendensen til at skabe ineffektivitet, forvirring og ubehag med et overmål af forskrifter, restriktive betingelser og bureaukratiske procedurer og med for hurtige og for abrupte ændringer.

2. Kommissionens meddelelse

2.1 Kommissionens meddelelse er en konsekvent følge af denne i princippet overordentligt positive udvikling. Den indeholder en række målsætninger og overvejelser til forberedelse af forslagene til Syvende F&U-rammeprogram med EURATOM-program, alt sammen med henblik på »EU-25« og under hensyntagen til erfaringerne med Sjette F&U-rammeprogram.

⁽¹⁾ På Det Europæiske Råds møde i Barcelona i marts 2002 satte EU sig som mål inden 2010 at forøge de samlede europæiske forskningsudgifter til 3 % af BNP, hvoraf to tredjedele skal udgøres af investeringer fra den private sektor, mens en tredjedel skal komme fra den offentlige sektor (medlemsstater og EU). Jf. EUT C 95 af 23.4.2003.

⁽²⁾ EFT C 204 af 18.7.2000; EFT C 221 af 7.8.2001; EFT C 260 af 17.9.2001; EFT C 94 af 18.4.2002; EFT C 221 af 17.9.2002; EUT C 61 af 14.3.2003; EUT C 95 af 23.4.2003; EUT C 234 af 30.9.2003; EUT C 32 af 5.2.2004; EUT C 110 af 30.4.2004; EUT C 302 af 7.12.2004.

⁽³⁾ Se pkt. 3.3.

2.2 Meddelelsen sammenfatter endnu en gang de hidtidige mål og foranstaltninger, i hvilken forbindelse ikke mindst 3 %-målsætningen i lyset af EU's udvidelse sammenholdes med situationen nu og med situationen i EU's konkurrentlande, hvad der på overbevisende måde begrundes. Det understreges, at den offentlige sektors investeringer kan få løfte-stangseffekt i forhold til de private forskningsinvesteringer, og at det er nødvendigt at gøre forskerjobbet attraktivt for på verdensplan at kunne konkurrere om de bedste hoveder.

2.3 Dermed begrundes også behovet for at styrke og udbygge forskningsstøtten fra EU væsentligt, hånd i hånd med en tilsvarende styrkelse af de enkelte medlemsstaters indsats, eller i hvert fald ikke nogen formindskelse.

2.4 Bl.a. under indtryk af de indholdsmæssige og operative erfaringer med gennemførelsen af de hidtidige rammeprogrammer formulerer Kommissionen seks store målsætninger:

- Oprettelse af europæiske ekspertise-poler ⁽³⁾ gennem samarbejde mellem laboratorier;
- Iværksættelse af europæiske teknologiinitiativer;
- Skabe konkurrence på europæisk plan inden for grundforskning;
- Europa skal i højere grad tiltrække de bedste forskere;
- Opbygning af forskningsinfrastruktur af europæisk interesse;
- Øget samordning af nationale forskningsprogrammer.

2.5 Af meddelelsens øvrige indhold og forslag skal følgende nævnes:

- Udnyttelse af potentialet i et EU med 25 medlemmer;
- Fuld udnyttelse af komplementaritet med strukturfondene;
- Identificering af temaer af europæisk interesse;
- To vigtige nye områder for EU: Rumfart og sikkerhed;
- Anvendelse af de mest effektive gennemførelsesmåder;
- Et mere funktionsdygtigt rammeprogram.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Målsætningerne fra Lissabon, Göteborg og Barcelona. Udvalget bifalder og støtter de hensigtsklæringer og initiativer, der er omtalt i Kommissionens meddelelse, og betragter Kommissionens forslag som overordentligt vigtige foranstaltninger til realisering af de ambitiøse målsætninger fra Lissabon, Göteborg og Barcelona. Det noterer sig med stor tilfredshed, at der i meddelelsen er taget hensyn til mange af dets henstillinger i de tidligere udtalelser.

3.2 3 %-målsætningen ⁽¹⁾. Navnlig støtter udvalget den overordnede 3 %-målsætning, der bygger på de globale konkurrenters daværende investeringer i forskning og udvikling. Inden for EU er det derfor nødvendigt kraftigt at forøge de midler, der er til rådighed for rammeprogrammet med EURATOM-program, både af hensyn til Lissabon-målsætningerne og af hensyn til det nye, udvidede EU med 25 stater.

3.2.1 Behov for fordobling af EU-midlerne. Ifølge Kommissionens forslag skal midlerne til alle foranstaltningerne tilsammen derfor fordobles. Det foreslog udvalget også allerede i sin udtalelse om sjette rammeprogram ⁽²⁾.

3.2.2 Medlemsstaterne og industrien. Skal 3 %-målsætningen nås, skal denne fordobling imidlertid modsvares af en tilsvarende forøgelse af medlemsstaternes F&U-budgetter og af industriens F&U-investeringer. Det bekymrer udvalget stærkt, at dette ikke sker i noget af tilfældene, eller i det mindste ikke sker i tilstrækkeligt omfang. I forbindelse med den industrielle forskning og udvikling kan man endda i mange tilfælde konstatere, at F&U-investeringerne flyttes til steder uden for EU. Udvalget henstiller, at årsagerne til denne beklagelige tendens undersøges, så der kan træffes foranstaltninger, der kan sikre, at også den industrielle forskning og udvikling i Europa opfylder 3 %- målsætningen.

3.2.3 Appel fra EØSU. Udvalget appellerer derfor på ny til Rådet, Europa-Parlamentet og medlemsstaternes regeringer — og ikke mindst til industrien — om at tilslutte sig dette og om at efterleve det med deres nationale og privatøkonomiske F&U-budgetter. Udvalget er udmærket klar over, at det ikke er nogen let opgave i den aktuelle, vanskelige økonomiske situation. Men Kommissionens forslag om F&U-investeringerne er ikke bare mådeholdne; faktisk burde de, i betragtning af den internationale konkurrencemæssige situation, være fremsat for længe siden. **Nu må der sættes handling bag ordene.**

⁽¹⁾ EUT C 112 af 30.4.2004.

⁽²⁾ EFT C 260 af 17.9.2001 (Den dér anbefalede budgetforøgelse vedrørte EU-15 og skal justeres i forhold til EU-25).

3.2.4 Dynamisk udvikling. Det drejer sig om ikke at betragte udviklingen som blot statisk. I den globale konkurrence må den europæiske politik indstille sig på den fremtidige udvikling uden for Europa. ⁽³⁾ Hvis 3 %-målsætningen opfyldes for sent, forfejles Lissabon-målene. På længere sigt skal der nemlig tilmed gennemføres en yderligere forøgelse af F&U-investeringerne.

3.3 Europæiske ekspertisepoler. Udvalget støtter det overordnede mål, der går ud på at oprette og fremme europæiske ekspertisepoler. Derved skabes der europæisk merværdi, der sættes kvalitetsmæssige standarder, og den europæiske forskning og udvikling sikres større tiltrækningskraft. Det dermed tilstræbte tværnationale samarbejde mellem forskningscentre, universiteter og virksomheder skal også fremover være hovedelementet i støttepolitikken via F&U-rammeprogrammet (inkl. EURATOM), med hovedvægt på de tematiske prioriteter.

3.3.1 Forudsætning. En forudsætning for, at dette mål kan nås, er imidlertid, at der i forvejen eksisterer højt kvalificerede institutioner og grupper, af hvis samarbejde man kan forvente det fremragende. ⁽⁴⁾

3.3.2 Ikke noget nyt støtteinstrument. Det bør præciseres, at der med begrebet »europæisk ekspertisepol« ikke sigtes til et nyt støtteinstrument (se herom senere); derimod er der tale om et samlebegreb, som omfatter de støtteinstrumenter, der tjener dette formål, som f. eks. »ekspertisenet«, »integrerede projekter« og »specifikke målrettede forskningsprojekter«.

3.4 Forskningsstøtteinstrumenter ⁽⁵⁾ (projektstruktur). Under henvisning til Kommissionens påskønnelsesværdige intention om at skabe effektive gennemførelsesbetingelser gentager ⁽⁶⁾ udvalget sit ønske om klarhed, enkelhed, kontinuitet og ikke mindst fleksibilitet i forbindelse med forskningsstøtteinstrumenterne. Sidstnævnte indebærer, at ansøgerne skal kunne tilpasse instrumenterne til den projektstruktur og -størrelse, der er optimal i forhold til den aktuelle opgave. Kun på den måde kan det undgås, at der udarbejdes projekter, hvis størrelse og struktur retter sig efter instrumenterne og ikke efter de optimale videnskabeligt-tekniske krav. Instrumenterne skal tjene de forsknings- og udviklingsmæssige arbejdsbetingelser og målsætninger, ikke omvendt. Indsatsen i forbindelse med ansøgning og administration skal kunne betale sig.

⁽³⁾ Se pkt. 1.2.

⁽⁴⁾ Se også pkt. 4.2 ff.

⁽⁵⁾ Se også pkt. 4.6.

⁽⁶⁾ Se pkt. 5.4 (EUT C 95 af 23.4.2003).

3.5 Grundforskning og europæisk konkurrence. Udvalget gentager ligeledes det vigtige udsagn fra den nyligt vedtagne udtalelse ⁽¹⁾ om dette emne, at der klart og tydeligt bør lægges vægt på at støtte grundforskningen, som er grundlaget for alle andre forsknings- og udviklingsmæssige tiltag, og at det bør ske i europæisk konkurrence med frit emnevalg for ansøgerne. Konkurrence på europæisk plan skaber europæisk merværdi.

3.6 Forskningens internationale dimension. Men man må ikke glemme, at forskningens internationale dimension, ud over EU, er af lige så stor betydning. Toppræstationerne inden for forskning og udvikling leveres i dag på en global, international »boldbane« ⁽²⁾, hvor der er verdensomspændende, åbent samarbejde, men hvor der også hersker verdensomspændende konkurrence. Også dette aspekt skal der tages hensyn til, og det skal støttes med egnede foranstaltninger (f. eks. et mobilitetsprogram, samarbejdsaftaler, osv.).

3.7 Indbyrdes forbindelse og balance mellem forskningskategorierne. ⁽³⁾ Udvalget understreger endnu en gang, at indbyrdes forbindelse, frugtbar vekselvirkning og glidende overgange mellem forskningskategorierne grundforskning (der på tysk undertiden også kaldes »Vorlaufforschung«), anvendt forskning og udvikling (produkt- og procesudvikling) er nødvendige forudsætninger for innovation og fremskridt. Denne indbyrdes forbindelse, der er af så stor betydning for Fællesskabets konkurrenceevne og for Lissabon-målsætningerne, omfatter også samarbejdet og den gensidige supplerings mellem den industrielle forskning og udvikling og forskningen på universiteterne og i de statsstøttede forskningsinstitutter. Dette skal afspejle sig både i balance mellem støtten til de forskellige forskningskategorier og i de enkelte opgaver og underemner under de tematiske prioriteter/aktioner. Derfor skal de nævnte forskningskategorier også have adgang til alle rammeprogrammets støtteakser. I sidste instans afhænger løftestangeffekten mellem det offentlige og erhvervslivets F&U-investeringer også heraf.

3.8 Effektive gennemførelsesmåder. Sidst men ikke mindst bifalder og støtter udvalget hensigts erklæringen om at anvende de mest effektive gennemførelsesmåder og forbedre den praktiske iværksættelse af rammeprogrammet. Udvalget ser et meget stort behov for foranstaltninger, der kræver mindre bureaukrati, er bedre afstemt i forhold til den videnskabelige verden og til industrien og er i overensstemmelse med deres interne regler, erfaringer og arbejdsbetingelser. De vigtigste aktører i det europæiske forskningsrum er forskerne med deres

opdagerglæde. De har brug for udfoldelsesmuligheder og optimale rammebetingelser. Det bør der tages hensyn til.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Tidligere udtalelser. En stor del af nedenstående bemærkninger er allerede antydnet eller formuleret i udvalgets seneste udtalelser om den europæiske forskningspolitik. ⁽⁴⁾

4.2 Afgørende kriterium. Det afgørende kriterium i forbindelse med projektudvælgelse og forskningsstøtte skal være videnskabelig og teknologisk ekspertise, for at EU i den verdensomspændende konkurrence kan bevare eller tilkæmpe sig førende positioner. Kun på den måde kan de i Kommissionens meddelelse formulerede målsætninger realiseres, nemlig at sikre »Topkvalitet og innovation, nøglen til Europas industrielle konkurrenceevne« og »Fremme af kreativitet inden for grundforskning gennem konkurrence mellem forskerhold på europæisk plan.«

4.2.1 Ekspertise. Ekspertise og topkvalitet er resultater af en kompleks, møjsommeligt og tidrøvende udviklings- og udvælgelsesproces, der forløber efter regler, som den videnskabelige verden selv har udformet, og kræver hensyntagen til mange vigtige, indbyrdes sammenhængende faktorer.

4.2.2 Samfundet og politikerne. Derfor må samfundet og politikerne sørge for, at betingelserne for, at ekspertise og topkvalitet kan opstå og bevares, er til stede eller tilvejebringes.

4.2.3 Andre kriterier. Derfra afvigende, irrelevante eller spekulative kriterier forøger bureaukratiet, fører på vildspor og indebærer risiko for fejlagtige beslutninger med skadelige konsekvenser ikke blot for Lissabon-målsætningerne, men også for det europæiske forskningsklima.

4.3 Potentialet i Europa-25. Samtidig drejer det sig imidlertid også — og udvalget støtter helhjertet Kommissionens ønske herom — om fuldt ud at udvikle og udnytte Europa-25's potentiale. Med det for øje skal der — hvis de ikke allerede er til stede — skabes forudsætninger for, at forskningsinstitutionerne i den udvidede union, herunder i regioner med utilstrækkelig forskningsinfrastruktur, bliver i stand til at levere topkvalitet.

4.3.1 Subsidiaritet. Ifølge subsidiaritetsprincippet er det medlemsstaternes opgave at udvikle sådanne nationale videnskabeligt-tekniske kapaciteter og sørge for den nødvendige infrastruktur, der kan danne grundlag for ekspertise og topkvalitet.

⁽¹⁾ EUT C 110 af 30.4.2004.

⁽²⁾ F. eks. omfattende Canada, Kina, Japan, Korea, Rusland og USA.

⁽³⁾ Dette og nogle dermed sammenhængende fundamentale problemer blev behandlet udførligt i pkt. 7 **Forskning og teknologisk innovation** i udvalgets udtalelse om det europæiske forskningsrum.

⁽⁴⁾ EUT C 95 af 23.4.2003; EUT C 110 af 30.4.2004.

4.3.2 Strukturfondene og Den Europæiske Investeringsfond. Men hvor det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt, bør denne opgave dog støttes og fremmes målrettet og effektivt via EU's strukturfonde og via Den Europæiske Investeringsfond. Derfor støtter udvalget Kommissionens plan om — bl.a. for at sikre en vellykket samhørighedspolitik — fuldt ud at udnytte rammeprogrammets og strukturfondenes gensidige supplerende af hinanden og at anvende en del af strukturfondenes midler til at udbygge forskerkapaciteter og -infrastrukturer; dog foreslår udvalget også at inddrage Investeringsfonden.

4.3.3. Her er der også behov for tilstrækkelig startfinansiering af F&U-foranstaltninger i de nye medlemsstater, da de videnskabelige institutioner i disse lande endnu ikke er i stand til at levere de nødvendige midler til EU-støttede projekter. Som et supplement bør der også etableres relevante nationale støttesystemer.

4.4 Forskningsinfrastruktur. Også i denne sammenhæng støtter udvalget Kommissionens forslag om at opbygge forskningsinfrastruktur⁽¹⁾ af europæisk interesse. I den forbindelse har den vigtige finansiering af udvalgt stort apparatur på grundlag af »variabel geometri« givet gode resultater, og den bør derfor videreføres. Her spiller Det Europæiske Strategi-forum for Forskningsinfrastruktur (ESFRI) en nyttig rådgivende nøglerolle. På det grundlag bør der udarbejdes et europæisk infrastrukturbeholdning.

4.4.1 Mellemstore infrastrukturer. Afhængigt af disponible midler og klar nyttevirkning i forhold til EF-projekter bør denne foranstaltning imidlertid ikke udelukkende forbeholdes stort apparatur, idet også middelstore komplekse forskningsinfrastrukturer er tiltrængte inden for mange forskningsområder og kan tjene flere medlemsstaters behov.

4.5 Styrkelse af forskningstemaerne og mobiliteten. Som tidligere nævnt støtter udvalget Kommissionens forslag om at fordoble de midler, der står til rådighed for det syvende rammeprogram plus Euratom-programmet (i forhold til budgettet for det nuværende sjette rammeprogram). De øgede midler skal først og fremmest⁽²⁾ gå til forskningstemaerne, -aktionerne og -projekterne (også under Euratom) og mobilitetsprogrammet⁽³⁾ (herunder støtte til nyuddannede og førende forskere).

⁽¹⁾ Se pkt. 5.4 (EUT C 95 af 23.4.2003).

⁽²⁾ Jf. ligeledes henstillingerne under punkt 3.5.

⁽³⁾ Et eksempel på et program, der bør styrkes, er Marie Curie-programmet, som i særlig grad har været en succes.

4.6 Instrumenter til fremme af forskning. Følgende principper uddyber udvalgets henstillinger:

- Antallet af instrumenter bør være overskueligt.
- Instrumenterne bør være veldefinerede og målene gennem-sigtige.
- Anvendelsen af instrumenterne bør være så enkel som muligt.
- Instrumenterne bør først og fremmest være koncentreret om direkte støtte til F&U-processen og de forskere, som er beskæftiget hermed.
- Det bør være op til ansøgeren at vælge instrumenterne til et bestemt projekt. De enkelte elementer i forskningstemaerne bør således under ingen omstændigheder være knyttet til et forudbestemt instrument⁽⁴⁾, men Kommissionen bør dog have en rådgivende funktion og begrunde sit valg af instrument til et bestemt tema.
- Det bør ligeledes sikres, at disse instrumenter er præget af en vis kontinuitet, og at der ikke opstår et pludseligt »holdningsskifte«, således at de administrative udgifter kan forblive på et rimeligt niveau for alle de berørte parter.
- Der bør lægges vægt på tildeling af tilskud eller specifikke målrettede forskningsprojekter, dvs. tildeling af let overskuelige og gennemførlige forskningsprojekter. EØSU henviser i den forbindelse til de forslag, som det tidligere har fremsat på området, og de efterfølgende bemærkninger vedrørende små og mellemstore virksomheder.

Hvad angår ekspertisenet, anbefaler EØSU på baggrund af ovenstående principper, at man ud over koordinationsindsatsen også støtter den direkte indsats på F&U-området (sådan som det f.eks. allerede er tilfældet med de sammenslutninger, der deltager i Euratom-fusionsprogrammet).

4.6.1 Marimon-rapporten⁽⁵⁾. EØSU konstaterer med tilfredshed, at de fleste af henstillingerne i den nyligt offentliggjorte Marimon-rapport stemmer overens med dets egne henstillinger. EØSU støtter fuldt ud rapportens indhold.

⁽⁴⁾ EØSU beklager atter, at der ikke er taget højde for de enslydende henstillinger, som det tidligere har fremsat.

⁽⁵⁾ Rapport udarbejdet af et ekspertpanel under ledelse af Prof. Marimon, 21. juni 2004, sjette rammeprogram.

4.6.2 **Kontinuitet.** For igen at understrege og præcisere vigtigheden af dette aspekt bør der generelt ved overgangen fra det sjette til det syvende rammeprogram sikres den størst mulige kontinuitet. Overgangen fra et rammeprogram til et andet har hidtil været en kapacitetshæmmende belastning for videnskaben og industrien (især for små og mellemstore virksomheder) som følge af ændrede støttevilkår, ansøgningsprocedurer, bedømmelseskriterier, retslige rammebetingelser/instrumenter og omkostningsmodeller. Af hensyn til kontinuiteten bør der derfor ikke indføres helt nye instrumenter og metoder. De nuværende instrumenter og metoder bør i stedet forenkles og tilpasses på baggrund af erfaringer og henstillinger. Det vigtigste mål bør således være at sikre ansøgerne kontinuitet, forenkling, præcisering og fleksibilitet i deres valg af instrumenter.

4.7 **Teknologiplatforme.** EØSU støtter fuldt ud det initiativ, som Kommissionen og industrien har taget til at etablere en række teknologiplatforme, hvor virksomheder, forskningsinstitutioner, finansverdenen, myndigheder og reguleringsinstitutioner mødes på europæisk niveau for at fastlægge en fælles forskningsdagsorden, som skal mobilisere en kritisk masse af nationale og europæiske, offentlige og private ressourcer.

4.7.1 **Fælles udviklingsaktiviteter.** Hvad angår omfattende og dyre videnskabelig-tekniske udviklingsaktiviteter i Fællesskabet som f.eks. Galileo-projektet, der har et veldefineret mål, finder EØSU, at dette initiativ er et skridt i den rigtige retning, når det drejer sig om at øge samspillet mellem parterne. Dette kan i henhold til EF-traktatens artikel 171 (1) tage form af »integrerede projekter« eller »fællesforetagender«. I dette tilfælde bør det også undersøges nøje (2), hvordan man kan undgå en alt for stor organisatorisk og administrativ byrde, og hvordan man kan fremme deltagelsen af små og mellemstore virksomheder og mindre forskningsinstitutioner og -grupper.

4.7.2 **Den administrative og organisatoriske byrde.** I betragtning af den store organisatoriske/administrative og retslige indsats, som kræves i den forbindelse (f.eks. i forbindelse med spørgsmål om intellektuel ejendomsret), bør man imidlertid inden etableringen af nye »teknologiplatforme« først skaffe sig erfaring med de platforme, som er undervejs, og sikre sig, at princippet om »variabel geometri« kan finde anvendelse. Det bør desuden undersøges, om dette mål er klart formuleret, og om det ikke kan nås ved hjælp af enklere procedurer for at undgå, at endnu flere og delvis overlappende instrumenter fører til yderligere forvirring og bliver til en uforholdsmæssig stor

(1) »Fællesskabet kan oprette fællesforetagender eller enhver anden struktur, der er nødvendig for korrekt gennemførelse af programmerne for forskning, teknologisk udvikling og demonstration i Fællesskabet.«

(2) Jf. ligeledes punkt 4.7.2.

samordningsbyrde. Der bør i videst mulig omfang anvendes enklere instrumenter.

4.8 **Små og mellemstore virksomheder (SMV).** SMV bidrager i høj grad til innovationsprocessen eller har potentialet til at kunne gøre det i fremtiden. De nærmere betingelser for SMV's deltagelse på de prioriterede områder bør derfor gøres mere fleksible og enklere, bl.a. gennem en fleksibel tildeling og mulighed for at vælge temaer og instrumenter (CRAFT, Collective Research, EUREKA). Ved tilpasningen af støtteinstrumenter og struktureringen af projekter bør man i højere grad end hidtil sikre, at kompetente SMV kan deltage på passende vis på både lav- og højteknologiområdet. Støtteinstrumenter som f.eks. »specifikke målrettede forskningsprojekter«, der også fremmer mindre grupperinger og projekter, og som gør brug af en bundstyret tilgang, er velegnede til dette formål.

4.8.1 **SMV og overførsel af viden.** Hvad angår overførsel af viden, bør man navnlig sikre, at den nyeste og mest anvendelige viden, som er erhvervet via grundforskning på universiteter og i statsstøttede forskningsinstitutioner, overføres til forskere og ingeniører, som er beskæftiget inden for industrien og navnlig i små og mellemstore virksomheder, således at der kan sættes skub i den overførsel af viden, som er så afgørende for en virksomheds innovation og konkurrenceevne. EØSU har også i flere omgange fremsat forslag til dette (3), navnlig hvad angår udvekslingen af personale (mobilitet) mellem universiteter og industrien, som bør forbedres og gøres mere attraktivt.

4.8.2 **Iværksætterånd og industripolitik.** Oprettelse af mindre virksomheder er især med til at fremme innovation og økonomisk vækst. Problemerne i den forbindelse skyldes dog ikke en utilstrækkelig indsats for at fremme forskning og udvikling, men snarere forhold i virksomhedernes drift og markedsføring og ikke mindst, at virksomhederne ikke råder over tilstrækkeligt med langsigtede finansielle midler til at kunne klare skærene efter en tabsgivende startperiode. Der bør ved hjælp af både industripolitikken og forskningspolitikken findes løsninger, der kan fremme iværksætterånden i EU.

4.8.3 Det amerikanske SBIR-program. EØSU anbefaler desuden, at man trækker på de erfaringer, som USA har gjort med programmet »Small Business Innovation Research« (SBIR) (4), hvorigennem den amerikanske regering via forskellige agenturer støtter markedsrelaterede F&U-tiltag for små og mellemstore virksomheder.

(3) Jf. f.eks. kapitel 7 og 8 i (EFT C 204 af 18.7.2000).

(4) Se <http://sbir.us/pm.html> og <http://www.zyn.com/sbir/funding.htm>

4.9 **Åben koordinering.** EØSU har flere gange udtalt sig til fordel for Kommissionens åbne koordinationsmetode, ligesom det altid har understreget, at denne metode kun kan anvendes effektivt, hvis medlemsstaterne kan deltage på frivillig basis.

4.10 **Selvorganisering og -koordinering.** EØSU har desuden flere gange henvist til de europæiske videnskabelig-tekniske aktørers selvorganisering og -koordinering, som er baseret på bottom-up-princippet. Disse aktører, som kender hinanden inden for deres respektive fagområder via publikationer, konferencer og workshops, tager selv initiativ til at påvirke programmets udformning og bidrager til samordningen i spændingsfeltet mellem konkurrence og samarbejde (se nederst). På denne måde har en række vigtige og verdensomspændende internationale forskningsinitiativer, -programmer og -institutioner set dagens lys, hvilket har banet vejen for tanken om et europæisk forskningsområde. Denne situation bør værdsættes og udnyttes.

4.11 **Fremme af konkurrencen.** EØSU glæder sig i den forbindelse over, at »fremme af konkurrencen« figurerer blandt Kommissionens seks vigtigste mål. EØSU er enig med Kommissionen i, at konkurrence på europæisk niveau vil kunne tilføre merværdi. EØSU understreger igen (¹), at videnskab og forskning næres af konkurrencen om de bedste ideer, metoder og resultater og af den uafhængige reproduktion (eller gendrivelse) — altså »certificering« — af ny viden, såvel som udbredelsen, uddybningen og udbygningen af denne viden. Det er derfor nødvendigt, at man muliggør og plejer pluralistiske og tværfaglige forskningstiltag og forskningsstrukturer, så man kan stimulere og udnytte den medfølgende konkurrence om de bedste ideer og resultater.

4.12 **Konkurrence, samarbejde og koordination.** Der kan opstå modsætninger mellem målene om konkurrence, samarbejde og koordination, og navnlig hvis opgaverne er tæt forbundet med produktudvikling. Grænserne for de optimale anvendelsesområder — og dermed også udvalget af egnede instrumenter — bør fastlægges på baggrund af dette. Der bør være så meget konkurrence som muligt og så meget samarbejde som nødvendigt.

4.13 **Kritisk masse og global konkurrence.** Hvad angår F&U-mål, hvis kritiske masse overstiger enkelte medlemsstaters kapacitet, selv når der er tale om et isoleret projekt, og som altså i princippet kun kan nås gennem europæisk samarbejde i form af f.eks. store infrastrukturprojekter eller visse større teknologiprojekter, er det særlig vigtigt, at konkurrencen begynder på verdensniveau (jf. kapitlet »International dimension«), og at disse mål ses i en international sammenhæng. Dette gælder også »teknologiplatforme« (se ovenfor).

(¹) Punkt 4.2.2, 4.2.3 og 4.2.4 (EUT C 95 af 23.4.2003).

4.14 **Det Europæiske Forskningsråd.** Som allerede nævnt i sin nylige udtalelse (²) støtter EØSU Kommissionens hensigt om at oprette et europæisk forskningsråd, der skal have ansvaret for at organisere og fremme grundforskningen, og som skal støttes af forskerverdenen. Dette råd skal udføre sin opgave i fuldkommen uafhængighed og følge de regler, som finder anvendelse i tilsvarende førende institutioner i medlemsstaterne eller USA. For at styrke samspillet mellem de enkelte forskningskategorier anbefaler EØSU, at førende industriforskere får sæde i Det Europæiske Forskningsråd.

4.15 **Peer Review.** Det vigtigste evalueringsinstrument bør i den sammenhæng være »peer review«. For at udligne de svagheder (f.eks. interessekonflikter), der som bekendt er knyttet til dette evalueringssystem, bør man imidlertid rekruttere erfarne forskere, der har udmærket sig på forskningsområdet, og som fuldt ud kender deres fagområde, til Det Europæiske Forskningsråd — eller mere generelt alle støtteorganisationer (³).

4.16 **Fremme af karrierer.** EØSU støtter fuldt ud målet om at gøre det mere attraktivt at arbejde inden for videnskab, forskning og udvikling, opmuntre de mest lovende forskere og støtte deres karrierer. EØSU har først for nylig beskæftiget sig indgående med dette spørgsmål i en udtalelse (⁴), hvor det bifaldt Kommissionens indsats.

4.16.1 **Utilfredsstillende kontraktssituation for forskere.** Aflønningsformer og kontraktvilkår udgør i mange medlemsstater et problem for især unge forskere og er forbundet med klare ulemper set i forhold til den private sektor og endda den offentlige sektor, der ellers normalt har sammenlignelige karriereforløb. EØSU understreger igen, at det er tvingende nødvendigt med handling, især fra medlemsstaternes side.

4.17 **Forebyggelse af overlappende eller parallelle instanser.** Forskningsaktiviteter kræver også planlægning, iværksætterånd, styring og ekspertise, som bør støttes af erfarne forskere. I betragtning af de mange ansøgninger, udtalelser og opfølgingsprocesser anbefaler EØSU igen (⁵), at Kommissionen tager dette spørgsmål op til overvejelse og tilstræber effektive og samordnede metoder (navnlig med og mellem de berørte parter i medlemsstaterne) for at undgå en situation med alt for mange ukoordinerede vertikale (og horisontale/parallelle) godkendelses-, styrings- og kontrolinstanser (og procedurer) og heraf resulterende uproduktive aktiviteter.

(²) EUT C 110 af 30.4.2004.

(³) EØSU har således flere gange anbefalet, at de af Kommissionens tjenester, som er ansvarlige for forskningsstøtte, anvender den samme fremgangsmåde.

(⁴) EUT C 110 af 30.4.2004 (CESE 305/2004) og CESE 1086/2004.

(⁵) CESE 305/2004, kapitel 5.18 (EUT C 110 af 30.4.2004).

4.18 **Udvælgelse af eksperter.** Med det forbehold, at brugen af eksperter begrænses generelt, bør man samtidig sikre, at man inden for de pågældende fagområder kan tiltrække særligt dygtige og erfarne forskere som eksperter, da der ellers vil være en større risiko for fejlagtige vurderinger. For at dette kan lade sig gøre, bør procedurerne til udvælgelse af nye eksperter ikke længere være præget af overdrevent og ufleksibelt bureaukrati, som især har en afskrækkende effekt på førende forskere.

4.19 **Evalueringsmetoder.** Nogle procedurer, som kritiseres af forskerverdenen, er uden tvivl et velment forsøg på at indføre og anvende standardiserede evalueringskriterier på et alt for komplekst og følsomt område i stedet for at trække på menneskelige erfaringer. Af hensyn til gennemsigtigheden og objektiviteten bifalder EØSU dog hensigten om så vidt muligt at udelukke subjektive vurderinger, eftersom de kan misbruges og kritiseres. Dette medfører under alle omstændigheder et umuligt dilemma. Vurderingen af videnskabelige præstationer og kreativitet kan hverken automatiseres eller uddelegeres til uerfarne personer.

4.20 **To nye temaer: Rumfart og sikkerhedsforskning.** Kommissionens meddelelse omhandler fortsat ikke forskningstemaerne. En undtagelse er dog henvisningen til grundforskning⁽¹⁾ og de nye temaer rumfart og sikkerhedsforskning. EØSU bifalder Kommissionens forslag om, at den frem over også skal behandle spørgsmål om rumfart og sikkerhedsforskning på europæisk niveau, og bekræfter hermed de henstillinger, som det tidligere har fremsat på rumfartsområdet⁽²⁾. EØSU anbefaler imidlertid, at disse to områder behandles uden for det budget, der er fastlagt for det syvende rammeprogram, og de forskningstemaer, der er knyttet til dette program, eftersom hvert enkelt område har sine særlige karakteristika, som ikke svarer til rammeprogrammets regler om afvikling.

4.20.1 På **rumfartsområdet** findes der allerede et yderst effektivt og vellykket program, som navnlig ESA og den europæiske rumfarts- og luftfartsindustri hidtil har haft til opgave at koordinere og gennemføre, og som medlemsstaternes forskningsinstitutioner allerede har ydet et væsentligt bidrag til. Kommissionens deltagelse, som EØSU støtter fuldt ud, bør derfor ske separat, dvs. finansieres og gennemføres inden for rammerne af den nuværende samarbejdsaftale mellem ESA og Kommissionen, men også uden for rammeprogrammet. EØSU vil være interesseret i at få yderligere oplysninger om dette.

4.20.2 Inden for **sikkerhedsforskning** er der stor fælleseuropæisk interesse i en EU-strategi. Dette spørgsmål er allerede blevet drøftet og fremhævet flere gange i EØSU, som derfor går helt ind for at tage dette tema op til overvejelse. Området

sikkerhedsforskning omfatter dog også fortrolige spørgsmål og spørgsmål vedrørende den mulige anvendelse af interne og eksterne forsvarsudgifter, som kræver en anden behandling end de forskningstemaer, der er omfattet af rammeprogrammet (hvor der f.eks. er krav om åbenhed). Der bør derfor også i dette tilfælde udformes et projekt, som er uafhængigt af rammeprogrammets finansiering og instrumenter.

5. Sammenfatning

5.1 EØSU understreger den afgørende betydning, som forskning og udvikling har for EU's konkurrenceevne på verdensplan og Lissabon-målene. EØSU støtter de foranstaltninger og mål, som nævnes i Kommissionens meddelelse.

5.2 Dette gælder navnlig 3 %-målet og den foreslåede fordobling af EU's F&U-budget (for rammeprogrammet og Euratom-programmet). EØSU opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at følge dette forslag, medlemsstaternes regeringer til at sørge for, at de nationale F&U-budgetter tilpasses dette mål, og industrien til at øge sine investeringer i forskning og udvikling i EU.

5.3 EØSU gør opmærksom på, at 3 %-målet svarer til de nuværende konkurrencevilkår, og at dette mål i fremtiden bør tilpasses den voksende tendens i f.eks. USA og Sydøstasien.

5.4 EØSU støtter Kommissionens hensigt om at øremærke en del af strukturfondsmidlerne til udvikling af forskningskapacitet og forskningsinfrastrukturer således, at de muligheder, der findes i EU-25 kan udnyttes fuldt ud, og så der tages hensyn til overgangssituationen i de nye medlemslande. EØSU anbefaler desuden, at denne opgave overlades til Den Europæiske Investeringfond.

5.5 EØSU støtter Kommissionens hensigt om at anvende de mest effektive gennemførelsesmåder og gøre programmet mere funktionsdygtigt. EØSU anbefaler, at instrumenterne forenkles og gøres mere fleksible, samtidig med at der bør sikres så megen kontinuitet som muligt. Ansøgerne bør kunne tilpasse instrumenterne til det enkelte projekts optimale struktur og størrelse. Det gælder også etableringen af »teknologiplatforme«. EØSU støtter Marimon-rapporten.

5.6 EØSU anbefaler, at relevante SMV i højere grad end tidligere inddrages i forskning og udvikling samt i innovationsprocessen, ligesom det er tilfældet med det amerikanske SBIR-program. EØSU anbefaler desuden, at der skabes et tæt samspil mellem erhvervspolitik og forskningspolitik for at fremme og udnytte SMV's og nye virksomheders potentiale, hvad angår innovation og økonomisk vækst.

⁽¹⁾ Jf. punkt 3.5.

⁽²⁾ (EUT C 112 af 30.4.2004).

5.7 EØSU støtter Kommissionens hensigt om at gøre rumfart og sikkerhedsforskning til nye prioriteter og begrundet sin henstilling med, at disse behandles og finansieres som særskilte kategorier uden for rammeprogrammet.

5.8 EØSU støtter Kommissionens hensigt om at medtage grundforskning som sådan i rammeprogrammet, fremme den europæiske konkurrence på forskningsområdet og oprette et uafhængigt europæisk forskningsråd.

5.9 EØSU understreger, at samspillet mellem forskningskategorierne grundforskning, anvendt forskning (indledende forsk-

ning) og udvikling har afgørende betydning. Disse kategorier bør derfor fremmes i lige høj grad.

5.10 EØSU støtter Kommissionens hensigt om at gøre Europa til et mere attraktivt sted for førende forskere, tiltrække de mest lovende forskere og støtte deres forskerkarrierer. Det er dog nødvendigt, at medlemsstaterne skrider til handling.

EØSU henviser til kapitel 3 og 4 for yderligere vigtige synspunkter, henstillinger og kritiske bemærkninger.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber og om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF

KOM(2004) 177 endelig — 2004/0065 (COD)

(2005/C 157/21)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 21. april 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 44, stk. 2, litra g) 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 Jörg Frank von Fürstenwerth til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. september 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 15. december 2004, følgende udtalelse med 86 stemmer for, 3 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber og om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF skal ses i sammenhæng med de øvrige EU-tiltag i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser. Særligt vigtige i denne forbindelse er Kommissionens meddelelse om »Modernisering af selskabsretten og forbedret virksomhedsledelse i Den Europæiske Union — vejen frem« (KOM(2003) 284), indførelsen af internationale regnskabsstandarder fra 2005 og direktiverne om markedsmisbrug og børsprospekter.

1.2 Kommissionen har siden 1996 arbejdet på at forbedre og harmonisere revisionens kvalitet i EU. Som et mellemresultat

blev der i maj 2003 forelagt en tipunkts handlingsplan (Kommissionens meddelelse om styrkelse af den lovpligtige revision i EU; KOM(2003) 286). Et af handlingsplanens punkter vedrører modernisering af det ottende selskabsdirektiv 84/253/EØF, som det foreliggende direktivforslag da også skal erstatte.

1.3 Foranstaltningerne skal genskabe tilliden til regnskabsaflæggelsen og kapitalmarkederne. Direktivforslaget er ingen umiddelbar reaktion på de seneste regnskabs-skandaler, men en konsekvens af den politik, som er fulgt siden 1996 med hensyn til revision. De seneste skandaler er dog taget med i overvejelserne.

2. Kommissionens forslag

2.1 Direktivforslaget indeholder bestemmelser om godkendelse, vedvarende uddannelse og gensidig grænseoverskridende anerkendelse af lovpligtige revisorer og revisionsfirmaer.

2.2 Alle revisorer og revisionsfirmaer skal være underlagt principper om faglig etik. Principperne går på revisorens eller revisionsfirmaets overordnede ansvar over for offentligheden, deres integritet og objektivitet samt deres faglige kompetence og agtpågivenhed.

2.3 Medlemsstaterne sikrer, at godkendte revisorer og revisionsfirmaer registreres i et offentligt register.

2.4 En revisor eller et revisionsfirma, der udfører lovpligtig revision, skal være uafhængige af den virksomhed, der revideres, og de må under ingen omstændigheder involveres i dennes ledelsesbeslutninger. En revisor eller et revisionsfirma må ikke udføre en lovpligtig revision, hvis der foreligger et finansielt, erhvervs- eller ansættelsesmæssigt eller andet forhold med den virksomhed, der revideres, der kan bringe revisors eller revisionsfirmaets uafhængighed i fare.

2.5 Anvendelse af internationale revisionsstandarder er obligatorisk for al lovpligtig EU-revision af årsregnskaber, forudsat disse principper indgår i EU-retten.

2.6 Medlemsstaterne skal sørge for et effektivt offentligt tilsyn med alle revisorer og revisionsfirmaer. For tilsynet gælder en række principper (eksempelvis med hensyn til tilsynets besætning, kompetence og transparens).

2.7 Revisoren eller revisionsfirmaet udnævnes på den reviderede virksomheds generalforsamling. Medlemsstaterne kan dog bestemme, at udnævnelsen er betinget af forudgående godkendelse fra en kompetent tilsynsmyndighed, eller at udnævnelsen foretages af en domstol eller en anden organisation i henhold til national lovgivning.

2.8 Revisorer eller revisionsfirmaer kan kun afskediges, hvis dette kan begrundes. Meningsforskelle vedrørende regnskabsbehandling eller revisionsprocedurer kan ikke begrunde en afskedigelse.

2.9 Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne skal sikre, at der findes passende regler for effektiv kommunikation mellem revisor eller revisionsfirma og den virksomhed, der revideres, og at denne virksomhed skal sørge for ordentlig registrering af denne dokumentation.

2.10 Direktivforslaget lægger op til særlige bestemmelser for lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden. Virksomheder af offentlig interesse er virksomheder med særlig offentlig relevans på grund af deres virksomheds natur, deres størrelse eller medarbejderantal, især virksomheder, der er underlagt en medlemsstats lovgivning, og hvis værdipapirer noteres på et reguleret marked i en medlemsstat, tillige med banker og andre finansieringsinstitutter samt forsikrings-selskaber. Disse virksomheder skal eksempelvis nedsætte et revisionsudvalg bestående af bestyrelsesmedlemmer, der ikke indgår i direktionen, eller medlemmer af den reviderede virksomheds tilsynsorgan med mindst et uafhængigt medlem med kvalifikationer inden for regnskabsvæsen og/revision. Endvidere skærpes bl.a. bestemmelserne om uafhængighed, kvalitetssikring, offentligt tilsyn og udnævnelse af revisor og revisionsfirma.

2.11 Under forudsætning af gensidighed skal medlemsstaterne kunne godkende revisorer fra tredjelande, hvis de kan fremlægge dokumentation for, at de er godkendt som revisorer, har teoretisk viden, praktiske færdigheder og en integritet svarende til bestemmelserne i direktivet samt besidder en juridisk viden, der er anvendelig i medlemsstaten, såfremt dette er relevant ved lovpligtig revision i medlemsstaten. Endvidere fremlægges der forslag om internationalt samarbejde og informationsudveksling.

2.12 Der indføres et revisorreguleringsudvalg bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne; udvalget skal bistå Kommissionen ved udarbejdelse af gennemførelsesbestemmelser.

2.13 Gennem en ændring af direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF kræves det, at honorarer, der i årets løb er betalt til revisor eller revisionsfirmaet for lovpligtig revision, samt honorarer for andre kontrolljenesteydelser, skatterådgivning og øvrige tjenesteydelser offentliggøres.

2.14 Medlemsstaterne vedtager og offentliggør før den 1. januar 2006 de bestemmelser, der er nødvendige for at overholde dette direktiv.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg udtrykker tilfredshed med direktivforslaget, hvorigenennem det sikres, at investorer og andre interesserede kredse kan stole på, at de reviderede virksomhedsregnskaber er korrekte.

3.2 Det nye direktiv skaber ensartede europæiske retsregler for revision. Der udtrykkes tilfredshed hermed.

3.3 Udvalget noterer sig, at Kommissionen vil tage yderligere initiativer som følge af Parmalat-sagen. Initiativerne består bl.a. i at fremskynde de forslag, som blev bebudet i handlingsplanen fra maj 2003 om modernisering af selskabsretten og forbedring af virksomhedsledelsen. Forslagene vedrører (1) definition af den rolle, som tilkommer bestyrelsesmedlemmer, der ikke indgår i direktionen, (2) tydeliggørelse af bestyrelsesmedlemmernes ansvar for finansielle og ikke-finansielle informationer, (3) bedre information om koncerninterne transaktioner og om transaktioner med forbundne parter samt (4) fuld information om off shore-selskaber i regnskaberne og en langt strengere kontrol af disses indhold fra koncernrevisorens side.

3.4 Udvalget henviser til Kommissionens bemærkning i meddelelsen om styrkelse af den lovpligtige revision om, at revisorerens ansvar er et middel til at sikre revisionens kvalitet⁽¹⁾. Dog mener det fortsat⁽²⁾, at revisoransvar bør være proportionelt med det tab, som påføres det reviderede selskab og aktionærene, og der udtrykkes tilfredshed med, at Kommissionen er indstillet på at undersøge de videregående økonomiske konsekvenser af bestemmelserne om revisorers ansvar. Udvalget opfordrer Kommissionen til at sætte skub i de igangsatte undersøgelser.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Målet med de foreslåede bestemmelser om autorisation og videreuddannelse af revisorer og revisionsfirmaer er bl.a. at sikre, at revisorerne har den nødvendige faglige viden. Af denne grund udtryktes der tilfredshed med bestemmelserne.

4.2 De foreslåede bestemmelser om faglig etik bifaldes principielt. Kommissionen foreslår, at den skal kunne vedtage gennemførelsesbestemmelser om faglig etik. Disse bør være af allerhøjeste kvalitet og efter udvalgets mening rettes ind efter anerkendte internationale regler (adfærdskodeks fra den internationale revisorsammenslutning) eller europæiske regler (Kommissionens henstilling om revisorers uafhængighed i EU af 16.5.2002⁽³⁾).

4.3 Revisorens eller revisionsfirmaets uafhængighed er efter udvalgets opfattelse af allerstørste betydning. Derfor kan man principielt støtte Kommissionens forslag om at sikre revisorens eller revisionsfirmaets uafhængighed ved at udforme principper for alle reviderede virksomheder, med særlig vægt på foretagender af almen interesse, i betragtning af, at disse også er forpligtet til størst mulig gennemsigtighed over for deres aktionærer og fremtidige investorer.

⁽¹⁾ EUT C 236/2-8 af 2. oktober 2003, punkt 3.10.

⁽²⁾ Jf. udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg af 10.12.2003 om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om styrkelse af den lovpligtige revision i EU« (KOM(2003) 286 endelig udg.) (2004/C 80/06); EUT C 80/17-19 af 30. marts 2004, punkt 4.7.

⁽³⁾ EFT L 191 af 19. juli 2002.

4.4 Der udtrykkes tilfredshed med Kommissionens henvisning til internationale revisionsstandarder og dermed til ISA (International Standards on Auditing). På baggrund af forpligtelsen om, at kapitalmarkedsorienterede virksomheder fra 2005 skal udarbejde koncernregnskab på basis af IAS (International Accounting Standards) eller IFRS (International Financial Reporting Standards)⁽⁴⁾, må anvendelse heraf anses for en naturlig konsekvens. Udviklingen af internationale revisionsstandarder bør ske i overensstemmelse med en række principper, og standarderne bør opfylde høje kvalitetskrav. Derfor støttes Kommissionens forslag til procedurer for anerkendelse af standarder principielt. Imidlertid forudsætter udviklingen af internationalt anerkendte revisionsprincipper, at der tages hensyn til samtlige involveredes og offentlighedens interesser som led i en gennemsigtig standardiseringsprocedure (»due process«). Derfor bør Kommissionen beslutsomt og i god tid lade sine forslag indgå i standardiseringsprocessen.

4.5 Kommissionens forslag om, at medlemsstaterne skal tilrettelægge et offentligt tilsynssystem for alle revisorer og revisionsfirmaer og om, at der skal gælde visse principper for tilsynet, hilses principielt velkomment.

4.6 Med hensyn til afskedigelse af revisorer eller revisionsfirmaer foreslår Kommissionen, at meningsforskelle vedrørende regnskabsbehandling eller revisionsprocedurer ikke kan begrunde en afskedigelse. Principielt kan man dog forestille sig, at en virksomhed anvender en regnskabsmetode, som er generelt anerkendt, men som alligevel ikke anerkendes af revisoren. Der melder sig her det spørgsmål, hvorledes man skal gå frem i sådanne tilfælde, hvor afskedigelse af revisor eller revisionsfirma ikke måtte være mulig.

4.7 De foreslåede bestemmelser om kommunikation mellem den reviderede virksomhed og revisor eller revisionsfirma godkendes principielt.

4.8 Der udtrykkes tilfredshed med Kommissionens forslag om at indføre særlige bestemmelser for revision af virksomheder af interesse for offentligheden. De særlige krav bør dog stå i et passende forhold til de hertil knyttede ekstra udgifter. Thi de ekstra udgifter skal i sidste instans afholdes af kunderne og af virksomhedens ejere.

4.9 Kommissionen foreslår, at størrelsen af det honorar, der i årets løb er betalt til revisor eller revisionsfirmaet for lovpligtig revision af årsregnskabet, samt for andre kontroltjenesteydelser, skatterådgivning og øvrige tjenesteydelser uden for revisionsområdet skal angives. Principielt udtrykkes der tilfredshed med større åbenhed. Dog er det tvivlsomt, om sådanne obligatoriske oplysninger nødvendigvis vil føre til, at regnskabsrevisionen bliver af bedre kvalitet. Det er således muligt, at mere åbenhed kan føre til et større pres i retning af tilpasning af honorarerne for regnskabsrevisionsydelser.

⁽⁴⁾ Efter udvalgets mening er det en vigtig forudsætning for høj revisionskvalitet, at IAS og IFRS fortolkes ens.

4.10 Kommissionen foreslår, at det skal tilkomme de enkelte medlemsstater at sørge for passende bestemmelser, som sikrer, at honorarerne for lovpligtig revision muliggør en upåklagelig revisionskvalitet, at revisionen ikke påvirkes af levering af yderligere tjenesteydelser til den virksomhed, der revideres, og at revisionen ikke må baseres på tilfældigheder. Udvalget noterer sig, at sigtet med denne bestemmelse er at undgå dumpingpriser på revisionsydelser. Dog rejser udvalget det spørgsmål, hvorledes denne bestemmelse skal konkretiseres. Det er udvalgets overbevisning, at denne bestemmelse ikke må føre til, at medlemsstaterne fastlægger revisionshonorarerne.

4.11 Udvalget bifalder Kommissionens forslag til procedure for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser og nedsættelse af et revisionsreguleringsudvalg, forudsat disse gennemførelsesbestemmelser ikke kommer til at stride mod de internationale europæiske regler, som omtales i punkt 4.2.

5. Internationale aspekter

5.1 Det anses for positivt, at Kommissionen foreslår bestemmelser om internationalt samarbejde. Dette gælder især samarbejdet med USA. Her ønsker udvalget at påpege, at eksisterende obligatoriske nationale bestemmelser om tavshedspligt og databeskyttelse skal overholdes.

5.2 Det foreslås i direktivforslaget, at revisorer fra tredjelande godkendes under forudsætning af gensidighed, hvis de kan fremlægge bestemte former for dokumentation. Det er en forudsætning for samarbejde med tredjelande, at der hersker

ligebyrdighed mellem tredjelandets og EU's tilsynsordninger. Ligebyrdigheden skal vurderes af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne og fastslås af Kommissionen efter proceduren med vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser. Her går udvalget ud fra, at revisorer fra tredjelande godkendes til at udøve deres erhverv på de samme betingelser som revisorer fra EU's medlemsstater.

5.3 Det er ikke muligt endeligt at vurdere, om den foreslåede model for internationalt samarbejde tager tilstrækkeligt hensyn til alle aspekter. Udvalget mener således, at Kommissionen nærmere bør undersøge, i hvor høj grad den foreslåede model kan accepteres af specielt de kompetente myndigheder i USA.

6. Konklusioner

6.1 Udvalget støtter Kommissionens forslag til et direktiv om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber og om ændring af direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF. Det mener, at forslaget omfatter stort set alle vigtige revisionsområder. Fuld gennemførelse af direktivet vil yde et væsentligt bidrag til styrkelse og større harmonisering af revisionen, hvilket er Kommissionens mål.

6.2 Udvalget har hæftet sig ved bestemte aspekter af direktivforslaget for at give Kommissionen konkrete henvisninger og forslag med henblik på videregående overvejelser og analyser. Da udvalget anser direktivforslaget for vigtigt, henstiller det, at lovgivningsproceduren gennemføres hurtigt.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

Til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende tekst i sektionens udtalelse, som blev krævet bibeholdt med over en fjerdedel af de afgivne stemmer, blev forkastet til fordel for et ændringsforslag på plenum.

Punkt 4.3

Udvalget mener dog, at indførelse af ekstern udskiftning af revisionsfirmaet i forbindelse med revisionen af virksomheder af offentlig interesse ikke vil formå at forbedre revisionskvaliteten, da overførsel af særlig viden om en bestemt kunde til en ny revisor vil indebære tab af knowhow og dermed medføre en ringere revisionskvalitet, end hvis der bygges på flerårig erfaring med revision af en bestemt kunde. Endvidere må det frygtes, at en sådan ordning vil føre til markedskoncentration hos store revisionsfirmaer til skade for mindre revisorer.

Afstemningsresultat

50: stemte for

21: stemte imod

4: stemte hverken for eller imod.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget: Flere ældre i arbejde — senere udtræden af arbejdsmarkedet«

KOM(2004) 146 endelig

(2005/C 157/22)

Procedure

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 3. marts 2004 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 Gérard Dantin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 15. december, følgende udtalelse med 125 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod:

Baggrund

I. Allerede i oktober 2000 udtalte EØSU følgende i en initiativudtalelse: *»ØSU har vurderet de ældre arbejdstageres sag som værende af en sådan betydning, at der bør udarbejdes en initiativudtalelse, der behandler de forskellige aspekter af problemet. Gennem denne initiativudtalelse har ØSU ligeledes villet understrege, at det er nødvendigt med en positiv tilgang til ældre arbejdstagere, da behandlingen af disse ofte har rødder i en meget lidt solidarisk og diskriminerende samfundsopfattelse. I mange tilfælde medfører dette tab af et højt kvalificeret personale, og følgelig også en global forringelse af konkurrenceevnen. ØSU vurderer for øvrigt, at hvis de videnskabelige fremskridt i dag tillader at »give tid til livet«, så må det også være passende på lignende vis, at samfundsorganiseringen tilstræber at give »liv til tiden«. (1)«*

II. Den citerede initiativudtalelse, som blev næsten enstemmigt vedtaget på plenarforsamlingen, er udtryk for EØSU's standpunkt og afspejler dets overvejelser og holdninger til emnet.

III. Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget om »Flere ældre i arbejde — senere udtræden af arbejdsmarkedet«, som er genstand for den foreliggende udtalelse, vil derfor blive behandlet i lyset af nævnte initiativudtalelses betragtninger, analyser, anbefalinger og konklusioner. Udtalelsen vil også indeholde nye elementer.

1. Indledning

1.1 Der blev på Det Europæiske Råds møde i Lissabon sat et ambitiøst mål for beskæftigelsesfrekvensen, som senest år 2010

skal nå »et niveau så tæt som muligt på 70 % og 60 % for kvinders vedkommende. Dette mål er vigtigt af såvel sociale som økonomiske grunde. Beskæftigelse er således det bedste værn mod social udstødelse. Det er særlig afgørende for virksomhederne og for økonomien som helhed, at beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere hæves. Ved at udnytte arbejdskraftens fulde potentiale er det muligt at undgå eller afhjælpe knapheden på arbejdskraft. Det drejer sig ligeledes om at bevare den økonomiske vækst, skatteprovenuet og socialsikringsordningerne på baggrund af det forventede fald i den erhvervsaktive befolkning.

1.2 Den gradvise opfyldelse af dette mål vil stille de fleste lande over for den uomgængelige udfordring, som det er at skulle hæve beskæftigelsesfrekvensen først og fremmest for ældre arbejdstagere.

1.2.1 Det er navnlig derfor, at ønsket om en bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke afspejles i to indbyrdes supplerende mål, som EU har sat sig. På sit møde i Stockholm i 2001 nåede Det Europæiske Råd således til enighed om, at halvdelen af EU's befolkning i aldersgruppen 55-64 år bør være i arbejde i 2010. Konklusionen af Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002 var, at man »bør søge gradvis at øge den faktiske gennemsnitlige alder for, hvornår folk ophører med at arbejde i EU, med omkring fem år inden udgangen af 2010.«

1.3 I et sammendrag til Det Europæiske Råds møde i foråret 2004 (2) udpegede Kommissionen en bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke som et af tre prioriteringsområder, inden for hvilke der må gøres en hurtig indsats, hvis målsætningerne i Lissabon-strategien skal realiseres.

(1) Initiativudtalelse om »Ældre arbejdstagere«, punkt 1.5, EFT C 14 af 16.1.2001, ordfører: Gérard Dantin.

(2) KOM(2004) 29, »Gennemførelse af Lissabon-strategien – Reform for den udvidede Europæiske Union«, beretning fra Kommission til Det Europæiske Råds forårsmøde.

1.4 Det er tanken, at Kommissionens meddelelse skal tjene som indlæg i debatten om realisering af Stockholms- og Barcelona-målsætningerne og belyse regeringernes og arbejdsmarkedsparternes rolle i arbejdet på at opnå en bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke. Meddelelsen er endvidere en opfølgning af den anmodning, som blev fremsat på Det Europæiske Råds møde i Barcelona, om gennemførelse af en årlig undersøgelse af udviklingen på dette felt forud for forårstopmøderne.

1.5 Denne udtalelse er EØSU's bidrag til debatten om »beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere«, som Kommissionen lancerede med sin meddelelse, og som forventes at kulminere foreløbigt i december i år.

2. Kommissionens meddelelse

2.1 I meddelelsen bekræftes det, at det med en aldrende befolkning og en stadig mindre arbejdsstyrke er klart, at de ældre arbejdstagere er et centralt element i arbejdskraftudbuddet og en nøglefaktor for en bæredygtig udvikling i Den Europæiske Union.

2.2 Det ses derfor som vigtigt at føre en politik, der, også i perioder med en generelt træg beskæftigelsesvækst, sikrer, at den nødvendige arbejdskraft er til stede, og at denne særlige aldersgruppe faktisk er beskæftigelsesegnet.

2.3 For at muliggøre dette bør politiske foranstaltninger i henhold til meddelelsen baseres på en forebyggende strategi, hvis grundprincip bør være, at befolkningen uanset alder skal have mulighed for at realisere sit fulde potentiale hele livet igennem.

2.3.1 Kommissionen foreslår således i meddelelsen, at medlemsstaterne tilrettelægger og gennemfører en bredt anlagt strategi for en bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke, som kunne indebære:

- økonomiske incitamentter til imødegåelse af en for tidlig tilbagetrækning (det skal kunne betale sig at gå på arbejde);
- bedre adgang til uddannelse og livslang læring;
- en effektiv og aktiv arbejdsmarkedspolitik;
- og gode arbejdsforhold, der kan friste arbejdstagerne til at blive i jobbet, ikke mindst på det sundheds- og sikkerhedsmæssige område, samt en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet.

2.3.2 Kommissionen finder det desuden nødvendigt, at arbejdsmarkedets parter i langt højere grad deltager i og bakker op om tilrettelæggelsen og gennemførelsen af en bredt anlagt strategi for en bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke. Det understreges, at arbejdsmarkedet parter har en særdeles vigtig rolle at spille i kraft af de kollektive aftaler.

2.4 For at vende tilbage til baggrunden for denne udtalelse må det konstateres, at der i meddelelsen ikke ses nærmere på, hvilke årsager der ligger til grund for de aktuelle forhold og deres udvikling, som i øvrigt beskrives præcist og detaljeret, og at konklusionerne af Det Europæiske Råd i Barcelona kun berøres overfladisk.

3. Fakta

3.1 Hvor der i 2000 var 71 mio. personer på over 65 år, vil der i 2030 være 110 mio. i EU-25, samtidig med at den erhvervsaktive befolkning, som i dag er på 303 mio., vil falde til 280 mio., hvilket svarer til, at antallet af erhvervsaktive i forhold til ældre falder fra 4,27 til 2,55.

3.2 Parallelt med denne udvikling har arbejdslivet set over livscyklens den sidste snes år gennemgået store forandringer

3.2.1 De unge kommer senere ind på arbejdsmarkedet på grund af længere skolegang, uddannelse og de vanskeligheder, de har med at finde et passende arbejde⁽³⁾.

3.2.2 Beskæftigelsesfrekvensen for den samlede befolkning over 55 år er blevet betragteligt reduceret i Europa i de sidste tre årtier, men også i USA, om end i mindre grad: den var for aldersgruppen 55-64 år i 1999 37 % i EU og 55 % i USA⁽⁴⁾. I 2002 var der i EU en stor forskel mellem mænd (50,1 %) og kvinder (30,25 %), hvilket gav en samlet beskæftigelsesfrekvens på 40,1 %.

3.2.3 Siden 1970'erne og indtil for nylig er beskæftigelsesfrekvensen faldet betydeligt og kontinuerligt og særlig markant mellem 1980 og 1985⁽⁵⁾. Mellem 1971 og 1999 faldt beskæftigelsesfrekvensen med 47,4 % i Frankrig, 45,8 % i Nederlandene, 39 % i Spanien, 38,7 % i Tyskland, 30 % i Irland og 29 % i Portugal og Det Forenede Kongerige. I 2002 var beskæftigelsesfrekvensen for aldersgruppen 55-64 år 40,1 % i EU-15 og 38,7 % i EU-25. En samlet oversigt over udviklingen i hver enkelt medlemsstat i perioden 1997-2002 er vedføjet som bilag⁽⁶⁾. Man kan uden tvivl tale om en individualisering af karriereforløbet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med større valgmulighed for den enkelte. Den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er i visse medlemsstater i det store og hele ofte mere påtvunget end selvvalgt. Flexibiliteten i slutningen af et arbejdsliv afspejler snarere de reelle vilkår på arbejdsmarkedet, virksomhedernes og det offentliges deraf følgende personalepolitiske strategi⁽⁷⁾ samt, i mange tilfælde, pensionsordningernes opbygning.

⁽³⁾ EØSU's udtalelse om »Ungdomsarbejdsløshed«, EFT C 18 af 22.1.96, ordfører: Bernd Rupp.

⁽⁴⁾ Kommissionens bidrag til Det Sociale Råd i Lissabon. Kilde: Eurostat.

⁽⁵⁾ Kilde: Eurostat-undersøgelse af den erhvervsaktive befolkning, 1999.

⁽⁶⁾ Se bilag 1.

⁽⁷⁾ Guillemard 1986; Casey og Laczko, 1989.

3.3 Arbejdslivet har derfor haft en tendens til at blive afkortet i begge ender af aldersspektret og er i dag domineret af aldersgrupperne i midten af spektret.

3.4 Aldersgruppen 50-64 år er af særlig betydning for beskæftigelsespolitikken. Denne aldersgruppes andel af den samlede befolkning forventes på EU-plan at stige fra 25 % i 1995 til 34,4 % i 2025. Stigningen vil ske betydeligt hurtigere i de skandinaviske lande ⁽⁸⁾.

3.5 Denne udvikling er især foruroligende set i lyset af den betydelige aldring af befolkningen, som EU vil opleve ⁽⁹⁾. Ved udgangen af dette århundredes første årti forventes der at være færre personer under 20 år end personer over 60 år, et perspektiv, hvis symbolske betydning ikke vil kunne dække over den foruroligende realitet. Dette er blot første etape i en udvikling, der inden for de næste 50 år risikerer at føre til en fordobling af forholdet mellem den pensionerede befolkningsdel og folk i den erhvervsaktive alder (fra 4/10 til 8/10) ⁽¹⁰⁾.

3.6 Der gøres i Kommissionens meddelelse dog opmærksom på, at der i den seneste tid er gjort fremskridt i gennemførelsen af Stockholms- og Barcelona-målsætningerne. I 2002 steg beskæftigelsen blandt ældre arbejdstagere eksempelvis med 5,4 %, hvilket betød en stigning i beskæftigelsesfrekvensen på 1,3 procentpoint til 40,1 %. Den gennemsnitlige tilbage-trækningsalder gik således fra 60,4 år i 2001 til 60,8 år i 2002.

3.6.1 Det understreges imidlertid i meddelelsen, at det er for tidligt at tage denne stigning i pensionsalderen som et utvetydigt tegn på en positiv tendens, da der kun er tale om to års data.

3.6.2 Trods vanskelighederne med at gennemføre nogle af de seneste reformer vil det ikke desto mindre være nyttigt i videst muligt omfang at foretage en mere detaljeret analyse af årsagerne til denne positive udvikling, end Kommissionen gør i sin meddelelse, så mulige strategier kan fastlægges.

3.6.3 Det vil også være nødvendigt i den forbindelse at undersøge, i hvilken grad den positive udvikling kan tilskrives foranstaltninger, hvis primære, om ikke eneste, mål er at øge beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre arbejdstagere, og i hvilken grad den er konsekvensen, dvs. det indirekte resultat af ændringer i de sociale ordninger, som først og fremmest sigtede mod at sikre deres økonomiske levedygtighed, der var blevet destabiliseret af den nuværende situation og de demografiske prognoser.

⁽⁸⁾ Eurostat, befolkningsfremskrivninger, 1997 (grundscenarium).

⁽⁹⁾ »Den demografiske situation og de demografiske perspektiver i EU«, ordfører: Roger Burnel.

⁽¹⁰⁾ »Alder og beskæftigelse frem til 2010« – Det franske økonomiske og sociale råd, oktober 2001, ordfører: Bernard Quintreau.

3.7 Det står dog fast, at kun gennemsnitligt 35 % af arbejdstagerne i aldersgruppen 55-64 år forlader arbejdsmarkedet i den lovbestemte pensionsalder. Dette er baseret på tal fra perioden 1995-2002. 22 % går på førtidspension; 17 % går på invalidepension; 13 % afskediges individuelt eller kollektivt og andre 13 % forlader arbejdsmarkedet af diverse grunde ⁽¹¹⁾.

3.7.1 Selv om tallene er faldet inden for de seneste år, taler de deres tydelige sprog. I 1980'erne kunne man antage, at det store antal førtidspensionister — og personer på invalidepension, som i nogle tilfælde træder i stedet for førtidspension — skyldtes de omfattende industrielle omstruktureringer, der fandt sted i denne periode. Denne forklaring synes imidlertid ikke at være dækkende, idet situationen er forblevet uændret, således at kun 35 % af arbejdstagerne i dag forlader arbejdsmarkedet i den lovbestemte pensionsalder.

4. Kommissionens løsningsforslag

4.1 En afbalancering af forholdet mellem den aktive og inaktive del af befolkningen, forhøjelse af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder og fastholdelse af et optimalt arbejdskraftvolumen set i forhold til EU's demografiske fremskrivninger kræver først og fremmest en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen for arbejdstagere over 55 år. Selvfølgelig bør der samtidig opnås en passende balance mellem arbejde og pension samt privatliv og arbejde, der alle er grundlæggende værdier i den europæiske samfundsmodel.

4.2 Denne omlægning skal foregå ved på mellemlangt sigt at indføre en politik, der sikrer en livslang beskæftigelsesegnethed og omskoling af lønmodtagere over 40 år, kvinder såvel som mænd. Det er nemlig svært at tro på et scenario af pludselig opstået harmoni, hvor en vending af tendensen på arbejdsmarkedet skulle være tilstrækkelig til, at virksomhederne holder på deres ældre arbejdstagere.

4.2.1 Ud over konkrete tiltag forekommer det af afgørende betydning, at der sættes ind med en holdningsbearbejdning for at **gennemføre en mentalitetsændring og en bevidstgørelse både i virksomhederne og hos de ansatte**. Det at arbejde efter det 55. år skal betragtes som værdifuldt ikke blot af de ansatte. Også virksomhederne og de offentlige myndigheder skal være bevidste om de fordele, som ældre arbejdstagere kan bidrage med (opnået erfaring/kompetence, knowhow, viden, osv.). **Uden en sådan kollektiv bevidstgørelse vil de konkrete foranstaltninger, der måtte træffes, ikke få deres fulde effekt.**

⁽¹¹⁾ Kilde: Eurostat, undersøgelse af arbejdsstyrken, resultater fra forårsundersøgelsen, 2003.

4.2.2 Derfor foreslog EØSU i sin initiativudtalelse om ældre arbejdstagere af oktober 2000 ⁽¹²⁾, at Kommissionen sammen med medlemsstaterne lancerede en omfattende informations- og oplysningskampagne for at medvirke til en positiv opfattelse af den rolle, som ældre arbejdstagere kan spille i virksomhederne og i den offentlige sektor.

4.2.2.1 EØSU glæder sig over at kunne konstatere, at der tages højde for udvalgets forslag i den rapport fra Gruppen på højt plan om beskæftigelses- og arbejdsmarkeds- og socialpolitikens fremtid i det udvidede EU, som blev offentliggjort i slutningen af første halvår af 2004.

4.2.3 Endvidere må ældres rolle i samfundsøkonomien i højere grad anerkendes. Dette gælder såvel deres rolle i familie-sammenhæng som deres frivillige arbejde i civilsamfundet, demokratiske institutioner, ngo'er og i foreningslivet i almindelighed. På grundlag af disse betragtninger kan man konkret måle de ressourcer, som de er i besiddelse af, hvad angår dynamik, fornyelse og effektivitet.

4.3 Kommissionen redegør i sin meddelelse for de konkrete »Forudsætninger for at fremme beskæftigelsen blandt ældre arbejdstagere«.

4.3.1 Før tidspensionering og økonomiske incitamenter

Efter at have konstateret, at mere end 20 % — dvs. omkring 3 mio. erhvervsaktive — forlader deres sidste arbejdsplads for at gå på førtidspension, foreslår Kommissionen at se nærmere på de »økonomiske incitamenter« med det formål at sikre, at det kan betale sig at blive i arbejde.

4.3.1.1 EØSU mener, at Kommissionens forslag, som skal ses i sammenhæng med dens meddelelse om »Modernisering af den sociale beskyttelse: arbejde skal kunne betale sig« ⁽¹³⁾, bør modtages positivt i betragtning af kvaliteten og arten af de foreslåede gennemførelsesforanstaltninger. Hvor nyttig denne tilgang end måtte være, ændrer den imidlertid intet ved det faktum, at de objektive aspekter af arbejdstagernes stilling, såsom beskæftigelsesegnethed, forvaltningen af de menneskelige ressourcer under det samlede karriereforløb — særlig i den anden halvdel — og ikke mindst virkningerne af den førte virksomhedspolitik, spiller en afgørende rolle. Dertil kommer den enkelte arbejdstagers planer på det private plan.

4.3.1.2 I en situation med konstant og eksponentiel udvikling i produktionsapparatet og fremstillingsprocessen inden for økonomiske rammer, der er i konstant bevægelse, og stillet

over for et marked, der ligeledes udvikler sig hele tiden, må virksomhederne tilpasse og udvikle sig og omstrukturere, hvis de skal klare sig i en global sammenhæng, samtidig med at de sikrer en balance mellem sociale og økonomiske hensyn. Det er det eneste, der kan sikre virksomhedernes dynamik og vækst. De har følgelig brug for råderum og bevægelsesfrihed.

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

4.3.1.4 Ud over »sociale planer« giver indførelsen af førtidspensionsordninger virksomhederne mulighed for at erstatte ældre arbejdstagere, som de finder mindre produktive, og hvis kompetencer er forældede, med yngre, men også færre arbejdstagere. De vurderer således, at deres konkurrenceevne kan forbedres, samtidig med at de reducerer den samlede lønsum og afbalancerer alderspyramiden. Selv om det er svært at undgå denne situation, skyldes den imidlertid ofte manglende styring af de menneskelige ressourcer og utilstrækkelig fremsynethed i forvaltningen af job og kvalifikationer. Denne situation er der alt efter medlemsstat blevet banet vej for enten gennem offentlige ordninger og/eller de sociale sikringsystemer.

4.3.1.5 Der bør selvfølgelig fortsat tages hensyn til arbejdstagernes personlige valg. Kun 4 ud af 10 af de arbejdstagere, der har måttet lade sig førtidspensionere, ønsker at fortsætte deres erhvervsaktivitet ⁽¹⁴⁾. Man bør ikke overse, at der — ud over de arbejdstagere, der reelt er invalideret — ofte er et ønske til stede om at kunne nyde godt af udbyttet af velstandsfremgangen ved at gå på førtidspension, samt at der indtræder en træthed ved at udføre et arbejde, som man måske har haft i mere end 40 år, og hvor der har været ringe eller overhovedet ingen afveksling, ingen udsigt til forfremmelse og ingen mulighed for jobrotation. Dette fører til ønsket om en anden form for tilværelse. Og det er ofte med den følelse af »at have ydet meget«, at de ældre selv vælger at forlade arbejdsmarkedet. I nogle tilfælde skyldes det imidlertid også, at de ikke tilbydes en anden og bedre tilpasset stilling.

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

⁽¹²⁾ »Ældre arbejdstagere« — Ordfører: Gérard Dantin — EFT C 14 af 16.1.2001.

⁽¹³⁾ Jf. SOC/162 — Ordfører: Donna St. Hill.

⁽¹⁴⁾ Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene: »Bekæmpelse af aldersgrænser på arbejdsmarkedet«, 1999.

4.3.1.7 Alle ovennævnte omstændigheder og problemer bruges til at »retfærdiggøre« for tidspensionering. Hvis der skal ske forbedringer, er det nødvendigt at se på situationen som helhed, herunder de faktorer, der angives i punkt 4.3.2.

4.3.2 Reform af førtidspensionen

Det fremgår ligeledes af meddelelsen, at der generelt er behov for at reformere førtidspensionsordningerne. EØSU tilslutter sig denne hovedlinje, forudsat at tanken udelukkende er, at ældre arbejdstagere skal kunne beholde deres job og ikke må se sig henvist til arbejdsløshed, eftersom målet jo er at øge beskæftigelsesfrekvensen. Kommissionen gør ret i at understrege, at alle incitamenter til fastholdelse af ældre arbejdstagere naturligvis må modsvares af reelle beskæftigelsesmuligheder, eftersom førtidspensioneringer indtil videre kun har været midler, der er til rådighed for arbejdsmarkedet for at udjævne sociale udgifter i forbindelse med langtidsarbejdsløshed og social udstødelse. Man har med andre ord benyttet førtidspensioneringer som instrument for en »beskæftigelsespolitik« eller mere præcist som instrument i en anti-arbejdsløshedspolitik. Man kan i mange medlemslande se, at disse instrumenter ofte af virksomhederne betragtes som og er blevet til et redskab i personaleforvaltningen. Af lønmodtagerne er de blevet betragtet som en social fordel og en erhvervet retting.

4.3.2.1 To tilfælde af førtidspensionering fortjener dog særlig opmærksomhed:

- tidlig tilbagetrækning på grund af gennemgribende omstrukturering. Her er det af hensyn til den sociale samhørighed bedre med en »yngre« pensionist end en »gammel« langtidsarbejdsløs uden mulighed for at finde et job igen. Man må ikke glemme, at der fortsat vil ske industrielle ændringer, navnlig i forbindelse med udvidelsen;
- hel eller delvis tidlig pensionering, hvor der i samme udstrækning ansættes jobsøgende. Her er det også bedre med en pensioneret frem for en arbejdsløs, der ikke har udsigt til nogen form for integration på arbejdsmarkedet.

4.3.2.2 Førtidspensionering kan desuden indgå i en strategi, der er rettet mod ældre arbejdstagere, som har haft særligt vanskelige arbejdsforhold. Selv om den forventede levetid generelt er stigende, er der forskelle fra person til person. Der er væsentlige forskelle mellem de forskellige sociale grupper, navnlig mellem funktionærer og arbejdere. I 1999 var den forventede levetid for en 35-årig funktionær eksempelvis 44,5 år, mens den for en arbejder var 38 år⁽¹⁵⁾. Disse forhold bør indgå i alle overvejelser om arbejdslivets længde og den samlede levetid. Det er nødvendigt at begrænse disse uligheder.

⁽¹⁵⁾ Ibid. 9.

4.3.3 Beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen

Som Kommissionen så rigtigt understreger i meddelelsen, er den næstvigtigste grund til at arbejdstagere forlader arbejdsmarkedet langvarig sygdom eller invaliditet. Dette gælder 15 % af den pågældende befolkningsgruppe.

4.3.3.1 Disse tal skal dog ses på baggrund af den tendens, som visse medlemsstater har til at klassificere arbejdsløse som invalide eller anvende invaliditet som et alternativ til førtidspensionering⁽¹⁶⁾.

4.3.3.2 Der er dog ingen tvivl om, at bedre arbejdsforhold, som giver arbejdstagerne mulighed for at bevare et godt helbred og deres fysiske integritet gennem hele arbejdslivet, er med til at fastholde dem på arbejdsmarkedet. Ergonomi, undersøgelser af de fysiske belastninger på arbejdspladsen, fastlæggelse, ændring og forbedring af arbejdsopgaver, **kort sagt et job af høj kvalitet gennem hele arbejdslivet**, har afgørende betydning, når det drejer sig om at fastholde ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet i slutningen af deres karriere.

4.3.3.3 Invaliditet kan dog ikke generelt betragtes som en situation, der automatisk medfører udtræden af arbejdsmarkedet. Arbejdstagere, der pådrager sig et handicap i løbet af deres erhvervsaktive liv, udgør en menneskelig kapital med stort potentiale. Med den nødvendige tilpasning, rehabilitering og videreuddannelse kan de erhverve de færdigheder, som er nødvendige for at kunne udføre andre arbejdsopgaver end dem, som deres handicap forhindrer dem i at udføre på normal vis. Det ville derfor af hensyn til en større effektivitet være hensigtsmæssigt at overveje konsekvenserne ved samtidig udbetaling af invalidepension og løn.

4.3.4 Større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af arbejdet

4.3.4.1 En mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet inden den lovbestemte pensionsalder er et andet vigtigt element i bestræbelserne på at skabe forhold, som kan få ældre arbejdstagere til at blive længere på arbejdsmarkedet. Undersøgelser i medlemsstaterne viser ofte, at en væsentlig andel af de ældre arbejdstagere foretrækker at gå gradvis ned i arbejdstid, bl.a. på grund af aldersbetingede sundhedsproblemer, men også for at få en blid overgang fra arbejdslivet til pensionisttilværelsen. Tidlig tilbagetrækning bør ikke reduceres til en bestemt dato, men foregå over en længere periode, hvor de pågældende arbejdstagere har mulighed for gradvis at gå ned i arbejdstid.

⁽¹⁶⁾ Ibid 1 (artikel 3.3.3).

4.3.4.2 Ved næsten udelukkende at fokusere på pensionsalderen tages der imidlertid ikke højde for ældre arbejdstageres arbejdsvilkår. Bibeholdelse af fuldstændig førtidspensionering har som oftest undermineret positive foranstaltninger i slutningen af arbejdstageres karriere, som f.eks. gradvis førtidspensionering, og har derfor ikke fået den ønskede udbredelse. Der bør rettes op på denne situation. Frem for at være en begivenhed, som man forsøger at fremskynde mest muligt, bør pensionen være en frivillig og gradvis proces, hvor arbejdstagere gradvis kan gå ned i arbejdstid inden for rammerne af kollektive garantier.

4.3.5 Vedvarende adgang til uddannelse

Man bør ikke glemme, at »ældre arbejdstageres produktivitetspotentiale ikke aftager på grund af alder, men på grund af forældede kvalifikationer, og at dette kan korrigeres ved uddannelse«⁽¹⁷⁾.

Det bør understreges på baggrund af ovenstående, at det ikke er tilstrækkeligt at føre en politik for aldersgruppen 45-50 og opefter. Som det belgiske råd for beskæftigelse (le Conseil supérieur de l'emploi en Belgique) udtrykker det: »En politik, der tager sigte på at ændre problematikken omkring ældre arbejdstagere kommer for sent, hvis den kun dækker denne kategori. Det, der er brug for, er en personalepolitik, der tager hensyn til alderen fra det øjeblik, de ansatte træder ind på arbejdsmarkedet«⁽¹⁸⁾.

4.3.5.1 Selv om refrænet »uddannelse og livslang læring« er blevet et centralt element i EU's beskæftigelsespolitik, er det foruroligende at måtte konstatere, hvor lav en procentdel af arbejdskraften, der deltager i undervisning og uddannelse. Denne procentdel ligger ganske enkelt i gennemsnit på 14 % for aldersgruppen 25-29 og falder jævnt med alderen for at ende på omkring 5 % for aldersgruppen 55-64⁽¹⁹⁾. Disse tal har stort set ikke rokket sig i de senere år.

4.3.5.2 I et produktionssystem, hvor arbejdspladserne bliver stadig mere tekniske og forudsætter knowhow, er denne situation ikke kun til skade for ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens, men også for EU's konkurrenceevne generelt. Der bør og skal gøres fremskridt:

- virksomhederne bør i deres strategi betragte uddannelse som en investering på mellemlang og lang sigt og ikke som et tiltag, der kræver øjeblikkeligt afkast;
- lønmodtagerne har undertiden svært ved at uddanne sig, fordi de mangler motivation, hvilket ofte er tilfældet for lønmodtagere med få eller ingen færdigheder, der ikke føler sig egnede efter at have lidt nederlag i skolen, eller fordi de

ikke føler det nødvendigt, eftersom de nærmer sig slutningen på deres karriere.

4.3.5.3 Der er ingen tvivl om, at arbejdsmarkedsparterne i denne situation kan spille en afgørende rolle på alle niveauer i forhandlingerne. Den række foranstaltninger, der skal sikre livslang udvikling af kvalifikationer og kompetence, og som EU's arbejdsmarkedsparter har truffet aftale om, udgør således et væsentligt bidrag til fremme af livslang læring i alle aldersgrupper. De offentlige myndigheder, som bør sikre gunstige betingelser for udviklingen af livslang uddannelse, spiller også en vigtig rolle i den forbindelse.

4.3.5.4 Erhvervsuddannelse, uddannelse og livslang læring må dog ikke anskues isoleret. Disse faktorer bør indgå i styringen af lønmodtagernes karriere. Det drejer sig om gennem uddannelse at skabe motivering for enhver aldersgruppe ved at udbygge kompetencer og sætte skub i karriereforløbet. Set ud fra denne synsvinkel er kompetenceopgørelser og validering af uddannelsesresultater nogle værktøjer, der bør videreudvikles som led i individuelle karrieremål, der er indpasset i virksomhedens målsætninger.

4.3.5.5 EU står således over for en stor udfordring. Lissabon-strategien har delvis indflydelse på, om EU vil kunne løfte denne udfordring. Det drejer sig generelt om at fremme arbejdstageres deltagelse i erhvervsfaglig uddannelse og hermed forbedre ældre arbejdstageres generelle viden og kvalifikationsniveau.

4.3.6 En effektiv og aktiv arbejdsmarkedspolitik

4.3.6.1 EØSU er enig med meddelelsen i, at »hvis folk skal kunne holde sig længere i arbejde, er det vigtigt at foregribe forandringer og sørge for, at økonomiske omstruktureringer afvikles så godt som muligt«. Denne analyse kommer ind på en af årsagerne til den situation, som undersøges i udtalelsens punkt 4.3.1.4, hvoraf det fremgår, at situationen især skyldes »utilstrækkelig fremsynethed i forvaltningen af job og kvalifikationer«.

4.3.6.2 EØSU er ligeledes enig med meddelelsen i, at »skræddersyede løsninger som tilgodeser den enkeltes behov, bl.a. for så vidt angår vejledning, fagspecifik uddannelse og genplaceringsordninger, er særligt vigtige«. Med henblik på at indføre sådanne løsninger bør man, sådan som det foreslås i meddelelsen og er praksis i visse medlemsstater, overveje at aktivere ordninger for arbejdsløshedsunderstøttelse ved at udvikle og forbedre ledige ældre arbejdstageres kvalifikationer, således at de lettere kan få ansættelse. Samtidig bør retten til arbejdsløshedsunderstøttelse bevares, og der bør tilbydes vejledning om jobskifte og selvstændig erhvervsvirksomhed.

⁽¹⁷⁾ OCDE's internationale undersøgelse af analfabetisme blandt voksne (International Adult Literacy Survey – IALS).

⁽¹⁸⁾ Ibid. 1 (4.3.2).

⁽¹⁹⁾ Ibid. 10.

4.3.6.3 Indførelsen af en mere effektiv og aktiv arbejdsmarkedspolitik vedrører både efterspørgslen på og udbuddet af arbejdskraft. Alle de henstillinger, som fremsættes i meddelelsen, er således baseret på dette princip, hvilket EØSU glæder sig over, eftersom denne balance er en forudsætning for, at der kan gøres konkrete fremskridt.

4.3.7 Forbedring af kvaliteten i arbejdet

4.3.7.1 Det understreges med rette i meddelelsen, at et meningsfyldt arbejde er en af de mest afgørende faktorer for, om det lykkes at få ældre til at vende tilbage til eller blive på arbejdsmarkedet. Ældre arbejdstagere i mindre meningsfyldte job trækker sig fire gange hyppigere tilbage end ældre arbejdstagere i meningsfyldte job, og to gange så hyppigt som unge i mindre meningsfyldte job⁽²⁰⁾. Denne del af meddelelsen kunne have været klarere og tjent som debatoplæg, hvis den havde medtaget en definition af »meningsfyldt arbejde« og opstillet mulige løsningsmodeller. Det ville under alle omstændigheder have været hensigtsmæssigt med en oversigt over de løsninger, som er blevet foreslået i tidligere tekster (KOM(2003) 728 af 26.11.2003, 2002-rapporten om beskæftigelse i Europa).

4.4 Andre forslag og overvejelser

- Strategien til at forhøje pensionsalderen vil generelt ligesom Lissabon-retningslinjerne kunne gennemføres mere effektivt, hvis den ledsages af en betydelig vækstrate med positiv indvirkning på beskæftigelsen.
- Den åbne koordinationsmetode anvendes i forbindelse med de forskellige aspekter af pensionering. Hvad angår en bedre udnyttelse af ældre arbejdstagere, nævner Kommissionen imidlertid et peer review-program, som er iværksat inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Det er ikke klart, hvorfor man har valgt to forskellige processer. Der bør af pragmatiske årsager og af hensyn til effektiviteten fortsat lægges vægt på »tilbagetrækningsalderen«, dvs. pensionen generelt, og anvendelsen af den åbne koordinationsmetode bør derfor fremmes.
- Hvad angår de retningslinjer, der blev udstukket på Det Europæiske Råd i Stockholm, støtter EØSU under henvisning til de foregående kapitler de indsatsområder, der nævnes i meddelelsen. Hvad angår arbejdsgruppen for beskæftigelse, henvises der til EØSU's udtalelse⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ KOM(2003) 728 »Forbedring af kvaliteten i arbejdet: en gennemgang af den seneste udvikling«.

⁽²¹⁾ EØSU's udtalelse: »Foranstaltninger til støtte for beskæftigelsen«, ordfører Renate Hornung-Draus, medordfører: Wolfgang Greif – EUT C 110 af 30.4.2004.

Der kan dog fremsættes yderligere og mere præcise forslag »og overvejelser«.

4.4.1 Ansættelse

Ansættelse er et strategisk element i forbindelse med ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens⁽²²⁾. Dette aspekt er dog blevet overset i de generelle overvejelser. Meddelelsen lægger ikke stor vægt på dette aspekt, som vedrører den psykologiske tilgang til problemet, dvs. forskelsbehandlingen og altså overholdelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder.

4.4.1.1 Det er imidlertid vigtigt at bekæmpe enhver form for forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse, herunder forskelsbehandling på grund af alder som omhandlet i meddelelsen. Det bør være forbudt at anvende alder som et udvælgelseskriterium ved ansættelse. Man bør i stedet indkredse og anerkende de kvalifikationer, som den enkelte arbejdstager har erhvervet i løbet af sin karriere. Det er vigtigt at tage højde for lønmodtagernes ønsker og valg, navnlig når det drejer sig om fleksibilitet med hensyn til arbejdstidens længde, arbejdsdeling, og mødetider.

4.4.1.2 I den forbindelse er det f.eks. interessant at konstatere, at der ved flere af de udvælgelsesprøver, som i visse medlemsstater giver adgang til et job i den offentlige sektor, ofte lægges vægt på alderskriteriet, der i de fleste tilfælde er ca. 40 år. Det betyder, at arbejdssøgende, der er over 40 år, og som kommer fra den private sektor, ikke kan få ansættelse i den offentlige sektor. Denne forskelsbehandling er uacceptabel. Den forhindrer velkvalificerede arbejdsløse med en profil, der svarer til den pågældende stilling, i at få ansættelse, samtidig med at den offentlige sektor ikke vil kunne nyde godt af den erfaring, som en tidligere ansat i den private sektor vil kunne bidrage med. Medlemsstaterne bærer hele ansvaret for denne situation. Hvad angår Den Europæiske Union, skal det understreges, at Kommissionen først i april 2002 gik med til at fjerne aldersgrænserne i sine ansættelsesprocedurer, efter at den europæiske ombudsmand havde grebet ind. Efter at have modtaget en klage anmodede ombudsmanden for nylig i juli 2004 Kommissionen om at fjerne aldersgrænsen ved ansættelsen af praktikanter. Ombudsmanden fandt, at denne aldersgrænse var uberettiget forskelsbehandling. Klageren gjorde opmærksom på, at denne praksis var i strid med EU's charter om grundlæggende rettigheder.

4.4.1.3 Det skal desuden bemærkes, at det store antal tidlige tilbagetrækninger har været med til yderligere at forringe påskønnelsen af de ældre arbejdstagere på jobmarkedet og dermed også deres ansættelsesmuligheder. Nedsættelsen af aldersgrænsen med henblik på at lette tidlig tilbagetrækning har haft store konsekvenser for disse arbejdstagere, da den i arbejdsgivernes øjne har flyttet den alder, hvor arbejdstagere kan betragtes som »for gamle«.

⁽²²⁾ Ibid. 11.

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

4.4.1.5 Direktiv 2000/78/EF har ligesom EU's charter om grundlæggende rettigheder skabt generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Dette direktiv forbyder under visse betingelser forskelsbehandling, navnlig på grund af alder. Direktivet skulle være omsat i national lovgivning senest i december 2003. Det vil være hensigtsmæssigt inden for en nær fremtid at gøre status over anvendelsen af dette direktiv og i den forbindelse måle effektiviteten.

4.4.2 Flexibilitet

Man har diskuteret begrebet fleksibel pensionering og fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet i forbindelse med tidlig tilbagetrækning (jf. 4.3.2). Det samme gælder tilbagetrækning i den lovpligtige pensionsalder. 4 ud af 10 arbejdstagere havde således foretrukket at blive i deres job⁽²³⁾ af faglige, familiemæssige og personlige grunde⁽²⁴⁾. Det er derfor nødvendigt at indføre mere fleksible former for pensionering for at kunne imødekomme disse forventninger.

4.4.2.1 Arbejdstagere bør have mulighed for at forlade arbejdsmarkedet gradvis, og ikke pludselig ved den lovpligtige pensionsalder indtræden, sådan som det ofte er tilfældet på nuværende tidspunkt. Arbejdstagere bør i slutningen af deres karriere have mulighed for at arbejde på trekvart-, tredjedel- eller halv tid. For at styrke dette princip bør man undersøge konsekvenserne af at indføre lønninger, som ligger forholdsmæssigt over antallet af arbejdstimer.

⁽²³⁾ Ibid. 11.

Jf. »Age and Attitudes-Main Resultats from a Eurobaromètre Survey«- EU-Kommissionen, 1993.

⁽²⁴⁾ Ibid. 1 (artikel 3.3.5).

4.4.2.2 Ældre arbejdstagere kan f.eks. udnytte denne tid til at dele deres erfaringer med yngre arbejdstagere, navnlig via mentorordninger, støtte og samarbejde i forbindelse med oplæring⁽²⁵⁾ og forskellige former for uddannelse. Dette vil komme alle til gode; arbejdstageren, der kan vælge at fortsætte i et meningsfuldt job, virksomheden, som kan bevare og videregive knowhow gennem arbejdstagere med relevant erfaring, og hele samfundet i kraft af højere beskæftigelsestal.

4.4.3 Kvinder og lige muligheder

Det understreges i meddelelsen, at der er forskel på beskæftigelsesfrekvensen for ældre kvinder og mænd. Der er tale om en væsentlig forskel, eftersom beskæftigelsesfrekvensen er henholdsvis 30,5 % og 50,1 %. Forskellen er ikke særlig stor, hvad angår den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder⁽²⁶⁾ (jf. figuren i bilag 3).

4.4.3.1 Forskellen i beskæftigelsesfrekvens for denne aldersgruppe svarer til en generationsbetinget effekt, som generelt afspejler arbejdsmarkedets sammensætning. Det skal bemærkes, at denne forskel hverken har konsekvenser for eller afspejler sig i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder.

4.4.3.2 En højere beskæftigelsesfrekvens for kvinder er en vigtig forudsætning for, at målsætningerne fra Stockholm kan nås. Beskæftigelsesfrekvensen for denne aldersgruppe er hovedsageligt et resultat af beskæftigelsesfrekvensen for yngre aldersgrupper. Det er derfor beskæftigelsesfrekvensen for kvinder, som generelt er et problem, og ikke udelukkende den alder, hvor de trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

4.4.3.3 Ud over en række økonomiske konsekvenser vedrører dette spørgsmål også ligestilling, sådan som EØSU gentagne gange har gjort opmærksom på, både hvad angår skolevejledning, uddannelsesniveau, lige løn og udøvelse af ansvar på baggrund af ens kvalifikationer.

4.4.3.4 For at kvinders beskæftigelsesmuligheder kan øges, er det nødvendigt at forbedre deres adgang til arbejdsmarkedet. For at dette kan lade sig gøre, bør mænd og kvinder have bedre og ens muligheder for at forene privatliv og arbejdsliv gennem udviklingen af et net af sociale tjenester, som skal opfylde behovene for pasning og pleje i privatlivet. Det gælder f.eks. mindreårige (navnlig indførelse af pasningsordninger for mindre børn, jf. figuren i bilag 3), afhængige personer (ældre og syge personer) osv.

⁽²⁵⁾ Ibid. 1 (artikel 4.3.4).

⁽²⁶⁾ Se bilag 2.

4.4.4 Kollektiv forhandling

Det fremgår af meddelelsen, at »uanset den seneste udvikling bør arbejdsmarkedsparterne udvide og uddybe deres bestræbelser på at skabe en ny kultur, som ansporer til en bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke og en bedre håndtering af ændringer, såvel på nationalt plan som på EU-niveau. Arbejdsgiverne fortsætter alt for ofte med at ty til førtidspensionering«.

4.4.4.1 EØSU bifalder den tilgang, der nævnes i meddelelsen, og som giver den sociale dialog en vigtig rolle i bestræbelserne på at gøre væsentlige fremskridt. EØSU bifalder og støtter Kommissionens indstilling, men ønsker dog at fremsætte nogle uddybende kommentarer. Hvis den sociale dialog og navnlig den kollektive forhandling skal styrkes på nationalt plan og EU-plan, bør den udvides til at omfatte »skræddersyede« løsninger, eftersom der findes færre og færre universalløsninger, som passer alle. For at der kan tages hensyn til specifikke brancheforhold (arbejdets sværhedsgrad, arbejdsvilkår, arbejdets tilrettelæggelse, kvalifikationer etc.) bør den kollektive forhandling omfatte brancheorganisationer på EU-niveau og nationalt niveau og således også virksomhederne. Generelle bestemmelser kan kun finde effektiv anvendelse på disse betingelser.

5. Forhøjelse af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder

5.1 Hvad angår den nuværende beskæftigelsespolitik, skal der i henhold til punkt 32 i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Barcelona bl.a.

— opnås en gradvis forhøjelse af den gennemsnitlige effektive pensionsalder, hvor borgere i EU ophører med at arbejde, med ca. fem år inden 2010.

5.2 Alle de undersøgelser og bestemmelser, der gennemgås i det foregående, og som navnlig vedrører den beslutning, der blev truffet på Det Europæiske Råd i Stockholm om at øge beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere i aldersgruppen 55-64 til 50 %, bidrager til gennemførelsen af de retningslinjer, der blev vedtaget på topmødet i Barcelona. Enhver arbejdstager i aldersgruppen 55-64, som udsætter sin tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, bidrager nemlig til at forhøje den alder, hvor man i EU gennemsnitligt ophører med erhvervsarbejde.

5.3 Gennemførelsen af de beslutninger, der blev truffet i Stockholm, er af afgørende betydning for, at der kan opnås fremskridt med de retningslinjer, der blev vedtaget på Det Europæiske Råd i Barcelona. Man kan her hverken undersøge eller evaluere »den gradvise forhøjelse af den faktiske gennemsnitsalder, hvor man ophører med at arbejde«, uden at medtænke »en forøgelse og beskæftigelsesfrekvensen for arbejdstagere i aldersgruppen 55-64«.

5.4 I betragtning af de vanskeligheder, der er forbundet med at forhøje beskæftigelsesfrekvensen for lønmodtagere i alders-

gruppen 55-64, vil det ikke være hensigtsmæssigt at behandle Barcelona-processen isoleret. Dette kunne føre til et forslag om at udsætte den lovbestemte alder, hvor man har ret til at gå på pension.

5.5 Dette alternativ virker ikke særlig logisk, når man tænker på, at lønmodtagere under de nuværende forhold ofte ikke har mulighed for at blive på arbejdsmarkedet indtil slutningen af deres karriere.

6. Konklusioner og henstillinger

6.1. EØSU bekræfter de generelle retningslinjer i sin initiativudtalelse om »Ældre arbejdstagere« fra oktober 2000, hvori det understregede, »at det er nødvendigt med en positiv tilgang til ældre arbejdstagere, da behandlingen af disse ofte har rødder i en meget lidt solidarisk og diskriminerende samfundsopfattelse. I mange tilfælde medfører dette tab af et højt kvalificeret personale, og følgelig også en global forringelse af konkurrenceevnen«.

6.1.1. EØSU glæder sig over, at man på forårstopmødet i 2004 udpegede en **bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke** som et af tre prioriteringsområder, inden for hvilke der må gøres en hurtig indsats, hvis målsætningerne i Lissabonstrategien skal realiseres. EØSU bifalder derfor, at Kommissionen har valgt at lade denne meddelelse tjene som indlæg i debatten om realisering af målsætningerne fra Stockholm og Barcelona og belyse regeringernes og arbejdsmarkedsparternes rolle i arbejdet for at opnå en bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke.

6.2. EØSU bifalder generelt valget af de overordnede aktionstemaer, som udgør kernen i meddelelsen. Der bør med forbehold for kvaliteten og arten af de valgte gennemførelses-elementer og de bemærkninger, som fremsættes i denne udtalelse, ses med positive øjne på de overordnede temaer, som udgør løsningsstrategien. Dette gælder både førtidspensionering, økonomiske incitamenter, reformen af førtidspensionen, fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, sundheds- og sikkerhedsmæssige forhold på arbejdspladsen samt forbedringen af arbejdets kvalitet.

6.2.1 Ud over de udvalgte overordnede temaer og konkrete tiltag finder EØSU det af afgørende betydning, at der sættes ind med en holdningsbearbejdning for at **gennemføre en mentalitetsændring og en bevidstgørelse både i virksomhederne og hos de ansatte**. Det at arbejde efter det 55. år skal betragtes som værdifuldt ikke blot af de ansatte, men også virksomhederne og de offentlige myndigheder skal være bevidste om de fordele, som ældre arbejdstagere kan bidrage med. **Uden en sådan kollektiv bevidstgørelse vil de konkrete forholdsregler, der tages, ikke få deres fulde effekt.**

6.2.2 EØSU gentager derfor det forslag, som det allerede fremsatte i sin initiativudtalelse fra oktober 2000, om at Kommissionen sammen med medlemsstaterne iværksætter en omfattende informations- og oplysningskampagne over for de vigtigste aktører og hele samfundet for at medvirke til en positiv opfattelse af den rolle, som ældre arbejdstagere kan spille i virksomhederne, i den offentlige sektor og i hele samfundet.

6.2.2.1 EØSU glæder sig over at, der tages højde for udvalgets forslag i den rapport fra Gruppen på højt plan om beskæftigelses og arbejdsmarkeds- og socialpolitikens fremtid i det udvidede EU, som blev offentliggjort i slutningen af første halvår af 2004.

6.3 EØSU's øvrige synspunkter:

6.3.1 **Alle de aktioner, som har til formål at sætte skub i gennemførelsen af beslutningerne fra Stockholm og Barcelona, bør udelukkende føre til, at ældre arbejdstagere kan beholde deres arbejde eller komme i arbejde igen.** Eftersom målet er at øge beskæftigelsesfrekvensen og tilbagetrækningsalderen, må det forhindres, at ændringer i den nuværende situation, navnlig med hensyn til førtidspensionering, fører til arbejdsløshed. Kommissionen gør generelt ret i at understrege, »at alle incitamentet til fastholdelse af ældre arbejdstagere naturligvis må modsvares af reelle beskæftigelsesmuligheder«.

6.3.2 For at øge den overordnede beskæftigelsesfrekvens, og navnlig beskæftigelsesfrekvensen for aldersgruppen 55-64, er det efter EØSU's opfattelse ligeledes nødvendigt at øge beskæftigelsesfrekvensen for potentielle lønmodtagerkategorier, som ikke er repræsenteret i tilstrækkelig grad. Der bør derfor gøres en væsentlig indsats for at mobilisere samtlige arbejdskraftreserver i EU, hvad enten der især er tale om unge, som alt for ofte fastholdes i en demotiverende arbejdsløshed, hvilket ikke lover godt for den fremtidige overordnede beskæftigelsesfrekvens, eller kvinder og handicappede.

6.3.3 Erhvervsuddannelse, uddannelse og livslang læring kan ikke anskues isoleret. Disse faktorer bør indgå i styringen af arbejdstagernes karriere. Det drejer sig om gennem uddannelse at skabe **motivering for enhver aldersgruppe** ved at udbygge kompetencer og sætte skub i karriereforløbet. Kun på disse betingelser kan der opnås et passende kompetenceniveau og de ældre arbejdstageres beskæftigelsesegnethed forbedres.

6.3.3.1 Det skal understreges, at ud over uddannelse bør de aktioner, som skal bringe flere ældre i arbejde, under ingen

omstændigheder først iværksættes for aldersgruppen 40-50 år og derover. Det er for sent med en politik, der skal ændre problematikken omkring ældre arbejdstagere, hvis den kun omfatter denne kategori af lønmodtagere. Det, der er brug for, er en personalepolitik, der tager hensyn til alderen fra det øjeblik, de ansatte træder ind på arbejdsmarkedet.

6.3.4 Der bør sættes fokus på ansættelse. Enhver form for forskelsbehandling på grund af alder bør bekæmpes. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at gøre status over anvendelsen af direktiv 2000/78/EF, som har skabt generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Dette direktiv forbyder under visse omstændigheder enhver form for forskelsbehandling, navnlig på grund af alder. Dette gælder alle aldersgrupper, hvad enten det specielt drejer sig om ældre eller yngre arbejdstagere.

6.3.5 Hvad enten der er tale om førtidspensionering eller pensionering, bør det være muligt at gå gradvis ned i arbejde. Frem for at være en definitiv skillelinje og en begivenhed, som man ofte forsøger at fremskynde mest muligt, bør pensionen være en frivillig og gradvis proces, hvor arbejdstagerne inden for rammerne af kollektive garantier gradvis kan gå ned i arbejdstid. Dette spørgsmål bør prioriteres højt og gøres til genstand for forskning og handling inden for rammerne af 2005-retningslinjerne for beskæftigelsen.

6.3.6 Den sociale dialog og navnlig den kollektive forhandling bør styrkes såvel på EU-niveau som på nationalt niveau. Disse tiltag bør udvides og skræddersys, eftersom der findes færre og færre universalløsninger, som passer alle. Den kollektive forhandling bør også omfatte brancheorganisationer på europæisk og nationalt niveau og hermed også virksomhederne, således at der kan tages højde for særlige brancheforhold (vanskelige arbejdsforhold, arbejdsbetingelser, arbejdets tilrettelæggelse, kvalifikationsniveau).

6.3.6.1 Man bør inden for rammerne af den nye dagsorden for socialpolitikken efter 2006 især lægge vægt på en bedre udnyttelse af den ældre arbejdsstyrke.

6.3.7 EØSU mener, at gennemførelsen af beslutningerne fra Stockholm er af afgørende betydning for, at der kan opnås fremskridt med de retningslinjer, der blev vedtaget på Det Europæiske Råd i Barcelona. EØSU mener, at man ikke kan undersøge eller vurdere mulighederne for »en forhøjelse af den faktiske gennemsnitlige alder for, hvornår folk ophører med at arbejde«, uden at medtænke »en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen for arbejdstagere i aldersgruppen 55-64«.

Bruxelles, den 15. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Hvidbog om gennemgang af Rådets forordning (EØF) nr. 4056/86 om anvendelsen af traktatens konkurrenceregler på søtransport« (foreligger d.d. ikke på dansk)

KOM(2004) 675 endelig

(2005/C 157/23)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 13. oktober 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Hvidbog om gennemgang af Rådets forordning (EØF) nr. 4056/86 om anvendelsen af traktatens konkurrenceregler på søtransport (foreligger d.d. ikke på dansk)«

Det forberedende arbejde henvises til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004 (mødet den 16. december) **Anna Bredima-Savopoulou** til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 148 stemmer for, 12 imod og 10 stemmer hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Søtransport, en international og globaliseret virksomhed »par excellence«, foregår grundlæggende ved hjælp af to fartstyper, nemlig linjefart og trampfart. Siden 1875 har linjefarten været organiseret i linjekonferencer, dvs. sammenslutninger af rederier, som sørger for godstransport med faste, annoncerede skibsforbindelser til ensartede eller fælles priser på bestemte geografiske ruter. Inden for trampfartssektoren bliver transporten af fast eller flydende bulklast leveret ved ikke-planmæssige sejlads, og priserne forhandles frit fra gang til gang i henhold til udbud og efterspørgsel. Det er blevet sagt meget forenklet, at linjefart og trampfart fungerer som henholdsvis havens busser og taxier, dvs. at linjekonferencer tilbyder faste forbindelser med fastsatte afsejlings- og anløbsdatoer, mens trampfart tilbyder en sluttet transporttjeneste afhængig af de specifikke krav.

1.2 I 1974 vedtog FN's konference om handel og udvikling (UNCTAD) en kodeks for linjekonferencer som svar på udviklingslandenes anmodning om at give deres rederier en større andel af linjegodstransporten. Kodeksen for linjekonferencerne fastlagde en lastfordelingsnøgle, hvor 40 %-40 % af fragten af last fordeltes mellem eksportør- og importørlandenes rederier, mens 20 % af den last, som linjekonferencerne kontrollerede, blev overladt til tredjelandsrederier. Kodeksen for linjekonferencer blev ratificeret af adskillige EU-medlemsstater samt andre industrilande (OECD) og udviklingslande og trådte i kraft den 6. oktober 1983. Derfor er denne kodeks det grundlæggende lovinstrument for linjefarten på verdensplan. EU vedtog forordning 954/79⁽¹⁾, som fastlægger betingelserne for anvendelse af

kodeksen for linjekonferencer i overensstemmelse med EF-traktaten. Ifølge Kommissionen (på vedtagelsestidspunktet) sikrer forordning 954/79⁽²⁾ (»Bruxelles-pakken«) en balance mellem udviklingslandenes ønsker om adgang til linjekonferencerne, men bevarer samtidig de handelsprincipper, der gælder mellem OECD-landene. Forordningen er også forenelig med EF-traktatens grundlæggende principper.

1.3 I 1986 vedtog EF forordning 4056/86 om anvendelse af EF-traktatens artikel 85-86 på søtransport. Forordningen henviser direkte til forordning 954/79 og UNCTAD's kodeks for linjekonferencer i betragtningerne. Man skelnede mellem åbne og lukkede linjekonferencer, afhængig af om der var automatisk adgang for nye deltagere eller om konference medlemmernes godkendelse var påkrævet. Med forordning 4056/86 godkendte Fællesskabet systemet med lukkede konferencer sammen med åben trafik, der garanterede, at tredjeparter havde reelle konkurrencemuligheder, og forbød linjekonferencernes øvrige konkurrencebegrænsninger. Forordning 4056/86 var en rådsforordning, hvilket var overraskende, idet der var tale om en konkurrenceforordning. Grundlæggende var hensigten at anerkende søtransportens særlige træk og internationale karakter.

⁽¹⁾ 15. maj 1979 om medlemsstaternes ratifikation eller tiltrædelse af De Forenede Nationers konvention om en kodeks for linjekonferencer.

⁽²⁾ Jf. Anna Bredima-Savopoulou/Tzoannos »The Common Shipping Policy of the EC«, Nordholland, Asser-instituttet 1990; L. Schmidt – O. Seiler, »The Unctad Code of Conduct for Liner Conferences«, Hamburg 1979; A. McIntosh, »Anti-trust implications of liner conferences« i *Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly*, maj 1980, s. 139; Clough/Randolph »Shipping and EC Competition Law«, Butterworths, 1991; Bellamy/Child, »Common Market Law of Competition« Sweet & Maxwell, 1993, 2001; P. Rutledge, »International Shipping and EEC Competition Law« (1991) 2 ECLR, 5; Kreis, »European Community Competition Policy and International Shipping« (1989), *Fordham International Law Journal*, s. 411, bd. 13; J. Erdmenger, konference om EF's skibsfartslovgivning, 4.-5.2.1988, Rotterdam; Anna Bredima »The Common Shipping Policy of the EEC«, 18 *Common Market Law Review*, 1981, p. 9-32.

1.4 Med forordning 4056/86 fik linjekonferencen gruppefritagelse under særlige betingelser og forpligtelser. Konferencerne fik lov til at varetage flere forskellige aktiviteter (f.eks. tildeling af gods og indtægter, koordination af fartplaner og tildeling af sejlads blandt medlemmer), som er forenelige med EU's konkurrenceregler såvel som to centrale konkurrencebegrænsninger: horisontal prisfastsættelse og kapacitetsudnyttelse. Gruppefritagelsen for de centrale begrænsninger blev begrundet med, at konferencerne har en stabiliserende indvirkning på linjefartens priser, leverer uundværlige og effektive tjenester til rederier og er genstand for hård konkurrence fra tredjeparter. Forordning nr. 4056/86 indeholder den mest omfattende gruppefritagelse, der nogensinde er blevet indrømmet en industri-sektor i Den Europæiske Union. Ingen anden sektor er fritaget for EU's konkurrenceregler om prisfastsættelse. Forordning nr. 4056/86 er desuden unik i den forstand, at gruppefritagelsen ikke har nogen tidsbegrænsning.

1.5 Siden 1986 har Kommissionen og Den Europæiske Ret i Første Instans i en række sager⁽¹⁾ behandlet flere forskellige aspekter af konferenceaktiviteterne. Domstolen fastlagde en række retlige principper vedrørende anvendelsen af forordning 4056/86. Disse principper blev overtaget af de konferencer, som fungerer inden for EU's linjefart. Gennem årene er konferenceaktiviteterne blevet reduceret drastisk, både hvad angår omfang og anvendelsesområde, på grund af ændrede markedsvilkår. Det gælder især følgende:

- a) Konferencerne kan ikke længere fastsætte prisen for den del af den multimodale transport, der foregår til lands.
- b) Raterne skal ikke kun være fælles eller ens for konference-medlemmer, men skal være den samme for alle rederier for samme vare.
- c) Medlemmer, som ønsker at indgå kontrakter med rederier om individuelle sejlads, kan ikke pålægges begrænsninger af konferencerne.
- d) Kapacitetsforvaltning er kun tilladt, hvis det ikke medfører en kunstig højsæson med prisstigninger.

1.6 Forordning 4056/86 fastlagde ydermere, at trampfart og cabotage ikke omfattes af forordningen. I manglen af en særlig forordning fandt EF-traktatens artikler 85-86 direkte anvendelse på disse aktiviteter. Trampsektoren blev betragtet som et meget sjældent eksempel på perfekt international konkurrence, og man mente ikke, at cabotagefragt havde nogen større negativ indvirkning på konkurrencen inden for EU-handlen.

⁽¹⁾ F.eks. revideret TACA (14.11.2002 EFT L 26 af 31.1.2003, s. 53), TAA, FEFC, EATA, Eurocorde; CEWAL, COWAC, UKWAL (EFT L 34 af 10.2.1993, s. 20), »French-west African Shipowners Committees« EFT L 134 af 18.5.1992, s. 1.

1.6.1 De grundlæggende træk ved trampfart kan opsummeres i ti hovedpunkter:

- globale konkurrenceprægede markeder;
- en næsten perfekt konkurrencemodel;
- forskellige submarkedssegmenter for at tilgodese kundebehov;
- konkurrence mellem submarkeder om fragt;
- ustabil og uforudsigelig efterspørgsel;
- mange små selvstændige virksomheder;
- globale handelsmønstre;
- lettere anløb og afsejling;
- meget omkostningseffektiv;
- lydhør over for markedsudviklingen og rederes behov.

1.6.2 Generelt er markedet for trampfart særdeles fragmenteret⁽²⁾. I de sidste tredive år er der opstået masse-gods-pool'er og specialiseret fragtfart for at tilgodese afskiberes og befragteres særlige behov. Dette marked har derfor i de fleste tilfælde fungeret tilfredsstillende for befragtere og afskibere uden at indebære større problemer for konkurrencereglerne, hverken internationalt eller i en EU-sammenhæng.

1.7 For øjeblikket findes der 150 linjekonferencer på verdensplan, hvoraf 28 dækker trafikken til og fra EU. De besejler hovedsageligt de tre vigtigste fragtruter til og fra EU, dvs. den transatlantiske rute, ruten mellem Europa og Østasien og ruten mellem Europa og Australien/New Zealand. Deres medlemmer omfatter både europæiske og ikke-europæiske linjerederier. Derudover findes der andre konferencer for ruten mellem EU og Sydamerika, ruten mellem EU og Vestafrika og andre områder.

1.8 De fleste OECD-lande anerkender linjekonferencesystemet og har bevilget det en eller anden form for antitrust-immunitet. USA anerkender det åbne konferencesystem i »Ocean Shipping Reform Act«⁽³⁾ (OSRA) fra 1999. Australien har fastlagt en begrænset fritagelse for linjekonferencer under den australske »Trade Practices Act« fra 1974 (del X), revideret i 1999, som for øjeblikket er til fornyet behandling. Canada, Japan og Kina anerkender ligeledes linjekonferencesystemet og bevilger antitrust-immunitet eller fritagelse under særlige betingelser.

⁽²⁾ Ifølge Clarkson Research Studies, »The Tramp Shipping Market« (april, 2004), er der ca. 4795 selskaber, som ejer trampskibe, men kun 4 har over 300 skibe (dvs. 2 % af markedsandelen). I gennemsnit ejer selskaberne 5 skibe.

⁽³⁾ Som ændrer USA's Merchant Shipping Act fra 1984.

1.9 I mellemtiden er kodeksen for linjekonferencer som det grundlæggende internationale instrument for linjefart mellem industrilande og udviklingslande, og linjekonferencesystemet, som er det grundlæggende internationale system for koordination af linjeaktiviteter, blevet integreret i flere af EU's lovinstrumenter.

- Europaaftalerne (hvoraf hovedparten nu er ude af kraft som følge af 2004-udvidelsen) fastlagde en standardklausul, som henviser til principperne i kodeksen for linjekonferencer og linjekonferencerne som den vigtigste målestok for linjefarten.
- EU/Rusland-aftalen (art. 39(1) a) og EU/Ukraine-aftalen er affattet på tilsvarende måde.
- Endelig byggede »tilbuddene« i de igangværende forhandlinger i Verdenshandelsorganisationen WTO om tjenesteydelser på en enighed om, at kodeksen for linjekonferencer er et praktisk anvendeligt instrument.

1.10 Nylige lovtiltag på linjefartsområdet viser, at selv de mest udviklede lande (USA, Australien, Canada, Japan) har tilnærmet sig EU-systemet og reguleret linjekonferencesystemet på samme måde som EU. Markedsudviklingen er betydelig: Siden 1980'erne har uafhængige linjerederier (tredjeparter) øget deres markedsandel på de vigtigste handelsruter til og fra Europa på bekostning af konferencerne. Det kan demonstreres gennem en analyse af de enkelte ruter, men generelt er ruterne forblevet åbne for reel konkurrence. Ny praksis er opstået inden for konferencerne — f.eks. tilbyder linjerederier, som er medlemmer af konferencerne, transporter på basis af kontrakter med afskiberne, hvor sidstnævnte indgår en aftale om at sende en bestemt mængde gods i en bestemt tidsperiode, som skal fragtes til priser, der er individuelt aftalt med rederiet.

1.10.1 Transportkontrakter har været underlagt såvel EU-regler som amerikansk lovgivning (Ocean Shipping Reform Act of 1998), for så vidt angår tjenesteydelser til afskibere. 90 % af linjefarten på den transatlantiske rute og 75-80 % af linjefarten på ruten mellem Europa, Australien og New Zealand foregår i henhold til tjenesteydelseskontrakter. Sådanne transportkontrakter er hemmelige for alle andre end rederiet og afskiberen.

1.10.2 Containeriseringen har skabt betydelig udvikling i linjefarten. Tendensen er gået i retning af, at linjerederier samarbejder i konsortier, der besejler flere ruter, men ikke fastsætter priser i konsortierne. Containertransport er en kapitalintensiv branche, som samtidig rummer stordriftsfordele. Under visse vilkår har konsortier fået tildelt gruppefritagelse i medfør af forordning 479/1992⁽¹⁾ og forordning 870/1995⁽²⁾, som ændret ved forordning 823/2000⁽³⁾, der udløber den 25.

⁽¹⁾ EFT L 55 af 29.2.1992, s. 3.

⁽²⁾ EFT L 89 af 21.4.1995, s. 7.

⁽³⁾ EFT L 100 af 20.4.2000, s. 24.

⁽⁴⁾ EFT L 1 af 4.1.2003, s. 1.

april 2005. Konsortier mellem linjerederier er en meget udbredt samarbejdsform inden for linjefart.

1.10.3 En anden form for samarbejde er de såkaldte forhandlingsaftaler, som er kommet til siden 1980'erne og anerkendes i visse lande uden for EU (i USA, Asien, Australien og Sydamerika).

1.11 I 2003 ophævede Kommissionen den proceduremæssige del af forordning 4056/86 og erstattede den med forordning 1/2003⁽⁴⁾, som i dag er gennemførelsesforordning for alle aspekter af de økonomiske aktiviteter. De samme bestemmelser om decentralisering af konkurrenceprocedurerne gælder således for linjesektoren som for alle andre sektorer. Artikel 32 i forordning 1/2003 undtager dog cabotage og trampfart til og fra EU-havne fra forordningens anvendelsesområde.

1.12 I mellemtiden har OECD's sekretariat i en rapport fra 2002⁽⁵⁾ konkluderet, at man bør overveje at ophæve linjekonferencernes antitrust-fritagelser for prisfastsættelser, undtagen i de tilfælde, hvor de helt specifikt og undtagelsesvist er berettiget. Rapporten overlader dog dette spørgsmål til de enkelte medlemsstater. Mange var uenige med OECD's rapport. Derfor kunne rapporten kun offentliggøres som en rapport fra OECD's sekretariat. Hovedaktører som Canada, USA, Japan og Australien har desuden erklæret, at de ikke har til hensigt at ændre deres ordninger på nuværende tidspunkt.

2. Europa-Kommissionens hvidbog fra 2004

2.1 Kommissionen tog inspireret af Det Europæiske Råd i Lissabon i 2000 forordning nr. 4056/1986 op til fornyet overvejelse. Det Europæiske Råd bad Kommissionen om »at sætte mere skub i liberaliseringen på områder som gas, elektricitet, posttjenester og transport«. Overvejelserne startede i marts 2003 med offentliggørelsen af et høringsdokument samt 36 indlæg fra aktører på området (afskibere, rederier, medlemsstater og transportbrugere). Erasmus-universitetet i Rotterdam hjalp Kommissionen med at behandle reaktionerne. Derefter afholdtes en offentlig høring i december 2003, og i maj 2004 udsendtes et diskussionsoplæg til medlemsstaterne. Den 13. oktober 2004 offentliggjorde Kommissionen en hvidbog med et bilag, i hvilken den behandler spørgsmålet om eventuel afskaffelse af gruppefritagelse for linjekonferencer. Kommissionen diskuterer, om den nuværende forordning skal bevares, ændres eller ophæves, eller om den skal erstattes af valgfri ordninger, sådan som foreslået af ELAA (European Liner Affairs Association). For trampfart foreslås en eller anden form for retningslinjer. Kommissionen opfordrer også EØSU til at kommentere forslaget inden en frist på to måneder.

⁽⁵⁾ DSTI/DOT (2002) 2 af 16.4.2002.

2.2 Hvidbogen berører flere grundlæggende spørgsmål: er det stadig berettiget, at linjekonferencer tildeles gruppefritagelse fra traktatens artikel 81, stk. 3, for prisfastsættelse og kapacitetsudnyttelse. Kommissionen konkluderer, at der under de nuværende markedsvilkår ikke er nogen begrundelse for at bevare gruppefritagelsen for linjekonferencer, eftersom prisstabilitet kan opnås gennem andre mindre restriktive former for samarbejde og de fire kumulative betingelser for berettigelse i artikel 81, stk. 3, ikke længere er opfyldt.

2.2.1 Hvidbogen undersøger, om linjefart har behov for et nyt lovinstrument med nye rammer for det kommercielle samarbejde. Den konkluderer, at forslag fra aktørerne vedrørende et passende lovinstrument og en alternativ samarbejdsramme for linjerederier er velkomne.

2.3 Hvidbogen ser på, om det stadig er berettiget at udelukke trampfart og cabotage fra bestemmelserne om indførelse af konkurrence i forordning 1/2003. I hvidbogen konkluderes, at der ikke er nogen troværdige argumenter for at behandle disse tjenesteydelser anderledes end andre økonomiske sektorer. Det foreslås derfor, at gennemførelsesforordningen 1/2003 også skal gælde for dem. Det foreslås også af hensyn til retssikkerheden at overveje at udarbejde en eller anden form for retningslinjer for rederiernes indberetning af pool-arrangementer.

2.4 Det er værd at bemærke, at ELAA (European Liner Affairs Association), der blev oprettet i 2003, har foreslået en ny ramme for kommercielt samarbejde inden for linjefart. Organisationen foreslår nemlig en ny ramme for forhandlinger mellem linjerederierne om kapacitetsudnyttelse, markedsandele, godsudvikling på de enkelte ruter, et offentligt tilgængeligt prisindeks samt tillægs- og ekstraafgifter.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU har fulgt udviklingen på dette felt nøje siden 1980. Det har afgivet to udtalelser: én i 1982⁽¹⁾ og én i 1985⁽²⁾. De fleste af EØSU's forslag i disse to udtalelser blev fulgt i forordning 4056/86. Det bifalder derfor hvidbogen og den brainstorming, som Kommissionen har iværksat. Det håber at kunne yde et væsentligt bidrag til indførelsen af en fornuftig konkurrenceordning i EU og i verden som helhed.

⁽¹⁾ EFT C 77 af 21.3.1983, s. 13.

⁽²⁾ EFT C 344 af 31.12.1985, s. 31.

3.1.1 Bilaget til hvidbogen indeholder en analyse af, hvor vidt linjekonferencerne opfylder de fire kumulative kriterier i artikel 81, stk. 3. Betingelsen for tilladelse til kapacitetsudnyttelse har i de senere år i EU's retspraksis været, at dette ikke måtte skabe en kunstig højsæson med prisstigninger, og linjekonferencernes beføjelser til at fastsætte priser er stort set forsvundet, så det er spørgsmålet, om de fire kumulative kriterier i artikel 81, stk. 3, stadig kan opfyldes.

3.1.2 EØSU så gerne de uafhængige rederiers stigende betydning siden 1980'erne undersøgt nærmere. Eksisterende data viser, at linjekonferencer ikke har været en hæmsko for de uafhængige rederier, der har erobret betragtelige markedsandele. Der eksisterer altså en effektiv konkurrence, og kriterium nr. 4 i EF-traktatens artikel 83, stk. 3, (ingen udelukkelse af konkurrence) er således opfyldt. På samme måde viser data vedrørende transportomkostningernes andel af nettoprisen for forbrugsgoder, at denne har nået et marginalt procentuelt niveau. Man kan derfor sætte spørgsmålstegn ved, om linjekonferencerne skulle indebære en prissætning, der er til ugunst for forbrugerne.

3.1.3 Forordning 4056/86 var et produkt af de herskende markedsvilkår i 1980'erne. Den er en del af en pakke med fire forordninger for søtransport, der blev vedtaget 1986 og som har fungeret som hjørnesten for EU's fælles søfartspolitik. Konferencerne blev gavmildt behandlet af EU-lovgivningen igennem 18 år.

3.2 EØSU peger på, at mens Kommissionen henviser til linjekonferencernes internationale status og reglerne i USA og Australien, så kommer den ikke ind på de retlige implikationer. 14 EU-medlemsstater har sammen med Norge undertegnet og tiltrådt kodeksen for linjekonferencer. Hvis forordning 4056/86 ophæves, vil disse lande skulle opsigte kodeksen. Det er værd at notere sig, at i henhold til artikel 50 i kodeksen for linjekonferencer træder opsigelse af kodeksens bestemmelser i kraft et år efter modtagelsen af opsigelsen. Forordning 954/79 vil skulle ophæves. »Tilbud« til Verdenshandelsorganisationen vil skulle ændres i overensstemmelse hermed. Hvidbogen kommer ikke ind på de traktatmæssige problemer, som en eventuel ophævelse af linjekonferencesystemet vil afstedkomme. EU vil skulle genforhandle aftalerne med Ukraine og Rusland.

3.3 I stedet for at afskaffe linjekonferencerne kan man også vælge at bevare dem og lade dem udvikle legitime aktiviteter. Konferencerne står for organiseringen af linjefart mellem u-lande og industrilande. Hvis en konference afskaffes fra EU's side, hvad gør handelsparterne i den anden ende så? Der er f.eks. konferencer for ruten mellem EU og Sydamerika og ruten mellem EU og Vestafrika. Her gælder kodeksen for linjekonferencer. Hvidbogen kommer ikke ind på disse problemer.

3.4 Hvis en konference kan udføre aktiviteter, der ikke begrænser konkurrencen, hvorfor så afskaffe konferencesy-
stemet? Denne mulighed udforskes ikke i hvidbogen. Aktiviteter
blandt medlemmerne som tildeling af gods og indtægter, koor-
dination af fartplaner og sejlads kan måske foregå i fuld over-
ensstemmelse med de fire kumulative kriterier. Den neder-
landske og den tyske regering diskuterer i et nyligt udsendt
debatoplæg⁽¹⁾ eventuelle former for samarbejde og retlige
instrumenter. Dette initiativ bør tages med i betragtning. Visse
andre aktiviteter foreslået af ELAA eller i debatoplægget fra den
nederlandske og den tyske regering kan måske ligeledes over-
holde de fire kumulative kriterier. Det er derfor ikke
ophævelsen af den nuværende gruppefritagelse, der giver årsag
til bekymring, men derimod EU's ensidige afskaffelse af linje-
konferencesytemet uden først at have drøftet sagen med de
andre store industrilande i OECD eller med u-landene.

3.5 Det fremgår klart af ovenstående, at mens gruppefrita-
gelsen måske nok kan ophæves, så indebærer afskaffelsen af
systemet med linjekonferencer en række juridiske problemer,
som må løses først. Endvidere skal man sikre, at et nyt EU-
system er i overensstemmelse med den internationale regule-
ringsramme. At EU skulle gå enegang, er utænkeligt, al den
stund linjekonferencer er et system, som eksisterer i hele
verden. Følgerne for de internationale retsregler (f.eks.
Unionens og dens medlemsstaters internationale forpligtelser)
og de traktatmæssige problemer, der opstår, hvis man afskaffer
linjekonferencerne, behandles ikke tilstrækkeligt indgående i
hvidbogen.

3.6 EØSU vil hævde, at kodeksen for linjekonferencer (og
det hermed forbundne system), om end den er mangelfuld og
ikke har fulgt med tiden, stadig er fundamentet for de fire
søtransportforordninger fra 1986, som udgjorde EU's fælles
søfartspolitik's første fase. Tre ud af fire forordninger er baseret
på kodeksen for linjekonferencer og refererer direkte til den,
nemlig forordning 4055/86, forordning 4056/86 og forordning
4058/86⁽²⁾. Den nævnte pakke var resultatet af flere års grun-
dige forhandlinger og skabte en hårfin balance gennem gensi-
dige indrømmelser fra medlemsstaternes side. Inden forordning
4056/86 ophæves, må forordning 4055/86 og 4058/86 også
ændres.

3.7 Da konferencesytemet for øjeblikket er under revision i
andre dele af verden, ville det være mere hensigtsmæssigt, om
EU, frem for at gå enegang, samarbejdede med pågældende
lande med henblik på at vedtage et nyt internationalt system,
der er kompatibelt på verdensplan. Ellers vil EU afskaffe
systemet uden først at have koordineret eller drøftet sagen med
nogen, selv om både USA og Australien har kopieret EU-
systemet. Spørgsmålet kunne også rejses i Det Internationale

Konkurrencenet (ICN), som Kommissionen er medstifter af
(2001). ICN er et førende forum for multilateral drøftelse af
international konkurrencepolitik. Afskaffelsen af systemet vil få
meget uheldige og afstraffende konsekvenser for de europæiske
operatører, som, trods hård konkurrence fra virksomheder
uden for EU (primært asiatiske), ligger øverst på listen over
rederier (således er de første fire selskaber på listen europæiske).
Som følge heraf bør gennemgangen af forordning nr. 4056/86
behandles på ICN-niveau.

3.8 EØSU er klar over, at en sådan behandling vil tage tid.
Det foreslår derfor, at forordning nr. 4056/86 ophæves, ved, at
der samtidig indføres en ny kommissionsforordning, indtil der
vedtages et andet system på internationalt plan, som kan
erstatte kodeksen for linjekonferencer, og indtil de forskellige
lande enes om at koordinere linjekonferencesytemet på lovgiv-
ningsområdet. Den nye forordning skal indeholde en gruppefri-
tagelse på strenge betingelser i overensstemmelse med de speci-
fikke fortilfælde i EU's retspraksis (f.eks. TACA-sagen m.fl.).

3.9 En fuldstændig deregulering uden at have et nyt lovin-
strument på plads er ikke tilrådeligt af flere grunde: i henhold
til det nyligt oprettede Europæiske Konkurrencenet (ECN)⁽³⁾ vil
behandling af konkurrencesager blive overført til de nationale
myndigheder. Med EU's udvidelse kan de 10 nye medlemsstater
kræve at få rådgivning, både hvad angår indhold og procedure.
Der vil være behov for en periode med oplysning, hvori de kan
blive fortrolige med markedsøkonomierne, især i betragtning af
at der i visse af de nye medlemsstater ikke findes myndigheder
med ansvar for konkurrence. Der er brug for en forordning,
der fastsætter specifikke standarder for eventuelle former for
konkurrencebegrænsende praksis i linjefartens forskellige
samarbejdsformer. Det vil i modsat fald blive et paradys for
advokater, som vil medføre, at EU-lovgivningen anvendes på
forskellig vis i medlemsstaterne.

3.10 EØSU mener ikke, at en decentralisering af konkurren-
ceprocedurerne bør ske parallelt med en deregulering af linje-
konferencesytemet. En deregulering kan derfor ikke anbefales
på nuværende stadium. Desuden kan en deregulering øge
koncentrationen samt mindske antallet af rederier på markedet.

3.11 Hvidbogens forslag vedrørende trampfart og cabotage
kan accepteres. Det forventes, at størstedelen af sager ikke vil
skabe problemer for konkurrencen⁽⁴⁾. Af hensyn til retssikker-
heden vil det dog være hensigtsmæssigt, at Kommissionen
udstikker nogle juridiske retningslinjer for masse-gods-pool'er
og specialiseret fragtfart, som kan anvendes til selvevaluering
af, om EF-traktatens artikel 81 overholdes, i betragtning af at
anmeldelse af aftaler og indsigelsesproceduren ikke længere er
tilladt.

⁽¹⁾ Oktober 2004.

⁽²⁾ Oktober 2004.

⁽³⁾ Forordning 4055/86 af 22. december 1986 (om anvendelse af prin-
cippet om fri udveksling af tjenesteydelser på området for søtrans-
port mellem medlemsstaterne samt mellem medlemsstaterne og
tredjelande) er baseret på UNCTAD's kodeks for linjekonferencer.
Artikel 4 stk. 1 litra a og b, fastsætter en gradvis afskaffelse af ekssi-
sterende lastfordelingsordninger med direkte reference til kodeksen;
forordning 4058/86 af 22. december 1986 (om samordnede foran-
staltninger til sikring af fri adgang til fragter i oceanfarter) er også
baseret på kodeksen for linjekonferencer. Artikel 1 differentierer
mellem kodeks-reguleret og ikke-kodeksreguleret linjefart – EFT L
378 af 31.12.1986, s. 4.

⁽⁴⁾ Forordning nr. 1/2003.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Hvidbogen berører ikke spørgsmålet om beskyttelse af de uafhængige rederiers interesser. Den tager for givet, at deres markedsandel er steget siden 1980'erne, og antager, at dette vil fortsætte i fremtiden. De specifikke garantier i forordning nr. 4056/86 skal dog videreføres i enhver ny forordning for at undgå, at de uafhængige rederiers aktiviteter begrænses, og for at sikre opretholdelsen af åben linjefart.

4.2 Hvidbogen accepterer, at ophævelsen af antitrust-immuniteten kan føre til mere koncentration, eksempelvis i kraft af fusioner og overtagelser, som siden kan medføre en ensidig styrkelse af markedsposition eller øget risiko for ulovlige samordninger som følge af færre markedsaktører (jf. s. 19, paragraf 73 og 74 i bilaget til hvidbogen). Når der ikke er nye deltagere i linjefarten som følge af de betydelige omkostninger, der er forbundet med at entrere markedet, samt markedets omskiftelighed, som ikke giver garanti for udbytte, hvordan kan EU's nuværende fusionskontrolordning så sikre trafikken? Det er urealistisk at forvente, at små og mellemstore transportselskaber, som kæmper for at overleve, indleder langvarige og bekostelige retssager under fusionsforordningen for at undgå, at fusioner resulterer i store transportselskaber. Der bør være sikkerhedsforanstaltninger i loven, som kan forhindre dette.

4.3 Kommissionen anfører (s. 17, paragraf 64 i bilaget til hvidbogen), at hvis containermarkedets cykliske natur fortsat undgår kollektive skridt, kan der skabes et vedvarende flow af virksomheder, der entrerer og forlader markedet. Ineffektive rederier sælger deres skibe, og nye effektive virksomheder kommer til. Dette er dog en temmelig forenklet fremstilling af markedet. I dag er det svært at finde nye deltagere i linjefarten, navnlig den oceangående linjefart, på grund af de betydelige omkostninger, der er forbundet med at entrere på markedet, samt markedets omskiftelighed, som ikke giver garanti for udbytte. Desuden er sondringen mellem effektive og ineffektive rederier ikke korrekt. Ineffektive rederier overlever ikke i den yderst konkurrenceprægede linjefart.

4.4 Som begrundet i kapitel 3 bør bestemmelsen vedrørende lovkonflikter i forordning 4056/86 videreføres i den nye forordning.

5. Konklusioner

5.1 EØSU glæder sig over hvidbogen og den brainstorming, som Kommissionen har iværksat i eget regi.

5.2 Samtlige fremtidige rammer skal være i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 81 og opfylde kravene til både afskibere og befragtere. De skal ligeledes tage hensyn til linjefartens efterspørgsels- og udbudsside. De skal være gennemsigtige og give plads til åben linjefart, dvs. til de uafhængige rederier.

5.3 EØSU mener, at en ny forordning bør være en kommissionsforordning frem for en rådsforordning for at bringe den i overensstemmelse med andre EU-forordninger vedrørende konkurrencelovgivning. Hvis dette accepteres, bør Kommissionen dog pålægges at kontrollere søtransportens særlige karakteristika og de internationale konsekvenser af den nye retlige ramme nærmere. EØSU synes, det er positivt, at hvidbogen efterlyser synspunkter på alternative systemer.

5.4 Konferencer har overalt i verden traditionelt været beskyttet af en eller anden form for immunitet over for konkurrencereglerne, og ingen af de kompetente myndigheder (bl.a. USA, Canada, Australien og Japan), som har revideret denne immunitet, har indtil videre ophævet den. Markedet for linjefart undergår i øjeblikket gennemgribende ændringer, hvilket vil fortsætte fremover. Konferencernes markedsandele er svundet betydeligt ind, og de fleste af de kontrakter, der indgås, er individuelle tjenesteydelseskontrakter, som afskiberne foretrækker, og som anerkendes i andre lande. Desuden vinder forhandlingsaftaler og konsortier/alliancer frem med stor fart i hele verden.

5.5 Hvis forordning nr. 4056/86 ophæves uden at blive erstattet af en ny forordning, som omfatter en gruppefritagelse, vil et kæmpe juridisk forhandlingsarbejde og genforhandlinger af aftaler med adskillige tredjelande være påkrævet ud over et omfattende lovgivningsarbejde i EU med at ændre fællesskabsretten (dvs. forordningerne 954/79, 4055/86 og 4058/86). Endvidere vil EU's medlemsstater skulle opsigte kodeksen for linjekonferencer. EØSU opfordrer Kommissionen til at behandle alle disse juridiske problemer, før den undersøger alternativerne til linjekonferencerne og før ophævelsen af den nuværende gruppefritagelse.

5.6 I betragtning af den lange række juridiske problemer, som afskaffelsen af konferencerne vil medføre, anmoder EØSU indtrængende Kommissionen om at gennemføre en undersøgelse af, hvilke lovændringer der skal foretages, hvis konferencerne afskaffes i EU og bevares i resten af verden. Sådant en undersøgelse vil afsløre, at der muligvis ikke er nogen merværdi forbundet med en deregulering af markedet for linjefart på nuværende tidspunkt, især fordi den falder sammen med den overførsel af beføjelser inden for konkurrence til medlemsstaterne, som finder sted i øjeblikket. I modsat fald vil vi stå tilbage med et hul i lovgivningen og ingen specifikke regler for denne sektor.

5.7 EØSU mener dog stadig, at der i mellemtiden er god grund til at bevare linjekonferencerne i EU, indtil der findes en ny reguleringsramme for hele verden. Konferencsystemet er derfor stadig nødvendigt, fordi det udgør grundlaget for reguleringen af linjefart i hele verden. En ophævelse af EU-gruppefritagelsen vil få betydelige og svære konsekvenser for de internationale regler og dermed for udviklingslandene såvel som andre OECD-lande.

5.8 EØSU fastholder, at forordning nr. 4056/86 skal ophæves, og at erstatningen herfor i form af en ny kommissionsforordning for linjekonferencer skal omfatte en gruppefritagelse. Den nye forordning skal være i streng overensstemmelse med retspraksis i Den Europæiske Ret i Første Instans og Kommissionen (f.eks. TACA-sagen m.fl.). Konferencsystemet skal bevares med henblik på at opretholde EU-rederiernes konkurrenceevne på verdensplan. Selv om »alliancer« mellem store rederier og andre typer samarbejdsaftaler kan være hensigtsmæssige, har små og mellemstore rederier stadig brug for konferencerne for at fastholde deres markedsandele, navnlig på ruterne til og fra udviklingslande. Afskaffelsen af gruppefritagelsen kan få konkurrencebegrænsende følger for de mindre rederier og dermed styrke de større selskabers dominerende position.

5.9 Kommissionen bør bruge den foreløbige overgangsperiode til at overvåge udviklingen på markedet for linjefart,

herunder også tendensen til konsolidering. Endvidere bør Kommissionen gennemføre høringer med andre lande (OECD) for at nå frem til et passende alternativt system, der er kompatibelt på verdensplan.

5.10 EØSU støtter hvidbogens forslag vedrørende behandlingen af trampfart- og cabotageydelse, da de fleste tilfælde i disse sektorer ikke skaber konkurrencerelaterede problemer. Af hensyn til retssikkerheden anmodes Kommissionen dog om at udstikke nogle juridiske retningslinjer for masse-gods-pool'er og specialiseret fragtfart, som kan anvendes til selvevaluering af, om EF-traktatens artikel 81 overholdes.

5.11 EØSU håber på at kunne assistere i opfølgningen på den brainstorming, som er iværksat med hvidbogen.

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om et flerårigt EF-program til fremme af en sikrere brug af internettet og nye onlineteknologier«

KOM(2004) 91 endelig — 2004/0023 (COD)

(2005/C 157/24)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 26. marts 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 153 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 Informations-samfundet, som udpegede Daniel Retureau til ordfører og Ann Davison til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. oktober 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 16. december, følgende udtalelse med 147 stemmer for og 1 stemme hverken for eller imod:

1. Resumé af forslaget til udtalelse

1.1 Kommissionen foreslår at iværksætte et nyt og bedre »Safe Internet«-projekt i betragtning af informationssamfundets hurtige udvikling, navnlig inden for kommunikationsnetværk. Projektet benævnes derfor »Safe Internet plus« (2005-2008).

1.2 Ud over Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning har EØSU undersøgt forhåndsevalueringen af Safer Internet plus (2005-2008), der findes i »Arbejds-papir fra Kommissionens tjenestegrene« SEK(2004) 148 og KOM(2004) 91 endelig. EØSU støtter forslaget om at udvide

anvendelsesområdet for den nye handlingsplan og dens målsætninger, således at der kan tages højde for den hurtige udvikling og diversificering inden for onlineadgangsmuligheder og den hastige tilvækst i antallet af højhastighedsadgange og faste opkoblinger. EØSU fremsætter yderligere forslag til politiske og lovgivningsmæssige tiltag (se generelle og særlige bemærkninger), herunder:

— tekniske og juridiske standarder (bindende og ikke-bindende)

— uddannelse af brugerne

- internetudbyderes og andre parters (kreditkortselskabers, søgemaskiners m.v.) forpligtelser
- det ansvar, der påhviler softwareproducenter og sikkerhedsleverandører
- beskyttelse af sårbare personer mod svindel eller suspekterede oplysninger (forskellige former for svindel, »frit« salg af aktive lægemidler, sundhedsråd eller lægelige behandlinger givet af personer uden autorisation som læge, osv.).

2. Kommissionens forslag (resumé)

2.1 Det foreslåede program har til formål at fremme en sikrere brug af internettet og onlineteknologier for slutbrugere, navnlig børn og unge, i hjemmet og i skolen. I det øjemed er det tanken at samfinansiere projekter udformet af foreninger og andre grupper (forskerteams, softwareudviklere, undervisningsinstitutioner, m.v.), som sigter på at udvikle beskyttelsesforanstaltninger, såsom f.eks.: »hot lines«, anti-spam og antivirus samt »intelligente« browserfiltre.

2.2 Den foregående handlingsplan for et sikrere Internet (1999-2002) blev forlænget til 2003-2004.

2.3 På Kommissionens websted angives det, hvilke projekter der blev gennemført under Safe Internet-projektet indtil slutningen af 2003 ⁽¹⁾.

2.4 Det foreliggende forslag (2005-2008) beskæftiger sig ligeledes med de nye onlinekommunikationsteknologier og har i den forbindelse til formål at styrke bekæmpelsen af ulovligt og skadeligt indhold, herunder vira og andre former for skadeligt eller uønsket indhold (spam).

2.5 EU's institutioner begrundet denne styrkede indsats med en række forhold:

- den hastige udbredelse af længerevarende og faste højhastighedsopkoblinger i hjem, virksomheder og private administrationer og institutioner (ikke-statslige organisationer);
- de mange forskellige adgangsmuligheder til internettet og til nyt onlineindhold, hvoraf meget er uønsket (mails, sms), samt til et mere attraktivt onlineindhold (multimedier);

⁽¹⁾ http://www.europa.eu.int/information_society/programmes/iap/index_en.htm

- den kraftige udbredelse af uønsket og potentielt farligt eller uegnet indhold skaber nye farer for offentligheden generelt (virus: indtrængen i datalagre, misbrug eller tilintetgørelse af data, ulovlig brug af offerets kommunikationsmedier; spam: ulovlig anvendelse af bredbånd og datalagre, indtrængen i elektroniske mailbokse), hvilket blokerer eller vanskeliggør brugen af internettet og anden kommunikation, påfører slutbrugeren og ikke »forureneren« store udgifter og er til skade for visse større kategorier af brugere som f.eks. børn (pornografisk spam, upassende beskeder og forslag om personligt møde fra pædofile i chatrum);
- uegnet indhold, der er let tilgængeligt for børn, eftersom de filtreringsmidler, der er tilgængelige for personer med ansvar for børn, kun har en begrænset effektivitet.

2.6 Programmet har først og fremmest til formål at beskytte børn og støtte de personer, der har ansvaret for børn (forældre, pædagoger og lærere) eller som beskytter deres velfærd og moralske interesser. Programmet vedrører derfor ikke-statslige organisationer i den sociale sektor samt ngo'er, der beskæftiger sig med børns rettigheder, bekæmpelse af racisme, fremmedhad ⁽²⁾ og andre former for diskrimination, forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af borgerrettigheder osv.

2.7 Det vedrører også regeringer, lovgivnings- og retsmyndigheder, politi samt regulerende organer. Der bør foretages en tilpasning af den materielle ret og procedureretten, ligesom der bør uddannes tilstrækkeligt med personale.

2.8 Det vedrører ligeledes erhvervslivet, som behøver et sikkert miljø for at styrke forbrugernes tillid.

2.9 Universiteter og forskningsinstitutioner kan belyse børns anvendelse af de nye medier. Den bedste måde at formidle budskaber om sikkerhedsmæssige aspekter er at udbrede kendskabet til kriminell adfærd på dette område, at finde nye tekniske løsninger og formidle et uafhængigt syn på, hvordan man kan forene de interesser, der berøres af regulerende og selvregulerende procedurer.

2.10 Programmet har en dobbelt dimension. På det sociale plan er det centreret omkring områder, hvor reguleringen og markedet alene ikke er i stand til at sikre brugernes sikkerhed. På det økonomiske plan drejer det sig om at fremme en sikrere brug af internettet og onlineteknologier ved at skabe et klima af tillid.

2.11 Der afsættes omkring 50 mio. EUR til udvikling af tekniske og juridiske løsninger, software og oplysningstiltag, således at man på mere effektiv vis kan bekæmpe indtrængen i netværk og computerterminaler samt misbrug, der tager form af uønsket indhold, som kan være moralsk, socialt og økonomisk skadeligt.

⁽²⁾ Disse indsatsområder svarer til, hvad udvalget tidligere har anmodet om.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU henviser til sine tidligere udtalelser om beskyttelse af børn på internettet og den første handlingsplan⁽¹⁾. EØSU bifalder forslaget om en ny plan til bekæmpelse af ulovligt eller skadeligt indhold i onlinekommunikation (se afsnit I, Resumé i starten af dokumentet). EØSU støtter de målsætninger og prioriteter, der opstilles for Safer Internet plus-programmet, som en af de mekanismer, der skal styrke internetsikkerheden. EØSU understreger dog problemets meget omfattende karakter og behovet for internationale indsatser og reguleringer for at imødegå problemet.

3.2 EØSU betragter internettet og de nye onlinekommunikationsteknologier (f.eks. mobiltelefoner eller lømmecomputere, der kan tilsluttes multimediefunktioner, og som er ved at vinde frem) som vigtige instrumenter til udvikling af vidensøkonomien, e-økonomi og e-forvaltning. Disse instrumenter er endvidere alsidige kommunikationsinstrumenter på kulturområdet, på arbejdspladsen og i fritiden. Det er altafgørende at forbedre sikkerheden og kontinuiteten i kommunikationsnetværkene, eftersom der er tale om en vigtig offentlig tjeneste, som fortsat bør være åben og tilgængelig, og som brugerne bør have tillid til, hvis den skal kunne udfylde sine mange funktioner under de bedste betingelser. En lovende og omkostningseffektiv metode til at nå et bredt udsnit af befolkningen ville være at informere om sikringen af internettet i de forskellige eEurope-programmer, navnlig på uddannelsesområdet.

3.3 De relativt lave udgifter til etablering af forbindelser, herunder højhastighedsforbindelser, som giver stadig lettere adgang til multimedieindhold, beforder den ytrings- og kommunikationsfrihed, som hersker på internettet. Kun enkelte lande med et stort demokratisk underskud forsøger at kontrollere den kommunikation og det indhold, der er tilgængeligt for deres indbyggere, på bekostning af vedvarende brud på disses rettigheder. EØSU mener, at der bør sikres en bedre beskyttelse, samtidig med at informations-, kommunikations- og ytringsfriheden bevares og fremmes.

3.4 Det globale netværk, som er karakteriseret ved ytrings- og informationsfrihed, anvendes imidlertid også, i højere grad end det er tilfældet med andre kommunikationsmedier, til ulovlige aktiviteter som f.eks. pædofili eller udbredelse af racistisk eller fremmedhadsk indhold. Visse former for indhold som f.eks. pornografi eller pengespil (sidstnævnte er sågar forbudt i visse lande) og diverse kriminelle aktiviteter (ulovlig anvendelse af bredbånd eller svigagtig brug af data og servere) kan også være skadelig for visse befolkningsgrupper som f.eks. mindreårige. EØSU bifalder således, at handlingsplanen udvides til at

omfatte hele spektret af elektroniske kommunikationsmedier, der kan gøres til genstand for uønsket eller fjendtlig ekstern adgang.

3.5 Reguleringen af denne nye voksende sfære er kompleks, eftersom alle kan få adgang til dette internationale netværk fra en hvilken som helst server eller computer, som frit kan tilsluttes, fra et næsten hvilket som helst land. Mange lande har imidlertid stadig en mangelfuld eller utilstrækkelig lovgivning, der gør det muligt for indehavere af websteder, der er forbudte i EU-området, at udføre deres aktiviteter. Det er yderst vigtigt, at EU går aktivt ind for en international indsats, særligt sammen med de lande, hvor bredbåndinternet er meget udbredt (Nordamerika og Asien), for at beskytte de mest sårbare grupper og for effektivt at bekæmpe uønsket indhold (spam), der truer kommunikation via e-mail, og spredning af vira, der svækker den digitale økonomi. De tiltag, der skal iværksættes, er nødvendige i EU-området, men skal også indgå i en global strategi.

3.6 Eftersom der ikke findes nogen internationale aftaler, kan bestemte landes forbud mod visse former for indhold sågar indbringes for WTO i henhold til TBT-aftalen, og dette spørgsmål bør behandles i de igangværende forhandlinger⁽²⁾.

3.7 Lovgivningens territorialitet og forskellene mellem de nationale lovgivninger udgør et vanskeligt problem. Den aktuelle teknologi giver ligeledes mulighed for direkte udveksling af filer af enhver art (P2P, peer to peer), herunder krypterede filer, hvis indhold ikke kan kontrolleres; alle computere eller net, som er online kan anvendes til at lagre eller udsende stadig mere sofistikeret indhold. Det er muligt at tilslutte sig en hvilken som helst server på anonym og usporlig vis og anvende meget robuste krypteringsmetoder, som ikke kan »knækkes«.

3.8 Brugen af personlige hjemmesider og weblogs, udviklingen af websteder med e-handel og elektroniske finansielle tjenesteydelser, de mange forskellige websteder af informativ, uddannelsesmæssig, videnskabelig eller teknisk, men også pornografisk art, samt websteder med pengespil osv. gør, at der findes flere hundrede millioner websteder på verdensplan. Der kan dog udøves en vis kontrol i forbindelse med søgemaskinernes indeksering af nøgleord. Internetudbydere kan ligeledes kontrollere etableringen af direkte forbindelser og websteder med automatisk udsendelse af indhold som f.eks. spam. Reklamer og andre former for uønsket indhold, der udsendes på denne måde, kan være til generel skade (ulovlig anvendelse af bredbånd, virus) eller særlig skade for visse modtagere som f.eks. børn (moralisk eller psykologisk skade).

(1) EØSU's udtalelser om »Et program til beskyttelse af børn på Internettet«, Ordfører: Ann Davison - EFT C 48 af 21.2.2002, om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om »Net- og Informationssikkerhed: Forslag til en europæisk strategi«, Ordfører: Daniel Retureau - EFT C 48 af 21.2.2002 og om »Kommissionens grønne bog om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med audiovisuelle tjenester og informations-tjenester«, Ordfører: Jocelyn Barrow - EFT C 287 af 22.9.1997«.

(2) »Technical Barriers to Trade«. Aftaler om tekniske handelshindringer og hindringer for udveksling af tjenesteydelser. Se f.eks. sagen USA mod Antigua og Barbuda om offshorepengespil, panelets afgørelse appelleret til WTO (http://www.wto.org/french/tratop_fj/dispu_fj/distabase_wto_members1_f.htm) dokument 03-4429 nr. WT/DS285/3 af 26.8.2003. Sagen verserer.

3.9 Internettet anvendes af mafiagrupper, bedragerer, virus-spredere, pirater, industrispioner og andre kriminelle til at udbrede deres aktiviteter. Det er vanskeligt at få bugt med disse aktiviteter, selv om der i en række lande er blevet oprettet et særligt politi, som skal identificere og lokalisere disse kriminelle med henblik på at retsforfølge dem og bringe de kriminelle aktiviteter til ophør. Dette forudsætter almindeligvis et internationalt samarbejde, som bør nyde mere fremme.

3.10 Hvordan bekæmper man kriminelle aktiviteter som f.eks. pædofile websider? Forbuddet mod disse bør ikke give anledning til juridiske problemer, men der er behov for foranstaltninger, som kan føre til optrævling af disse netværk. Hvordan kan man endvidere beskytte børn mod pædofile, som huserer i chatrum, der især besøges af unge, og som forsøger at arrangere personlige møder? Spørgsmålet er ikke, hvorvidt det er berettiget med forbud eller bekæmpelse i disse særlige tilfælde, men om de midler, der skal anvendes for at nå disse mål.

3.11 Internetudbydere har ikke mulighed for at overvåge og kontrollere samtlige hjemmesider og al kommunikation (der udgør privat korrespondance). Hvis internetudbydere indkaldes af en dommer, politiet eller en kompetent børnevelfærdorganisation, har de dog pligt til øjeblikkeligt at imødekomme begæring eller beslutninger om lukning af sådanne websteder og identifikation af deres brugere. Dette betyder, at oplysninger om netaktiviteter og opkoblinger bevares i et vist tidsrum.

3.12 Ikke desto mindre burde kreditkortselskaber, søgemaskiner og internetudbydere f.eks. gennemføre kontroller ved hjælp af rundspørger med henblik på at opspore pædofile internetsider eller internetsider, som tilbyder kriminelle indhold, ved at benytte indikatorer som nøgleord og geografiske områder. De melder dem derefter til politiet. De samme teknikker burde benyttes for identificering af »kunder«, der med deres kreditkort bestiller børnepornografi »à la carte« og snuff-film. Lovgivningen bør om nødvendigt kræve sådanne kontroller. Søgemaskiner og internetudbydere bør også mindske surfernes muligheder for at finde børnepornografi eller andet kriminelt indhold ved hjælp af nøgleord og -sætninger.

3.13 Dette forudsætter — også i offentligt regi — tilpassede bekæmpelsesmetoder, et veluddannet personale, udbredt grænseoverskridende samarbejde og afbalancerede standarder på nationalt, europæisk og internationalt plan, som, uden at det går ud over internetbrugernes friheder, forhindrer personer og grupper i at anvende internettet til at udsende ulovligt indhold og gør det muligt at blokere for modtagelsen af upassende eller skadeligt indhold.

3.14 For at denne indsats kan blive effektiv, bør den desuden involvere samtlige internetbrugere direkte. Disse bør

uddannes og informeres om nødvendige forholdsregler og om, hvordan man beskytter sig mod sådant skadeligt eller uønsket indhold eller, hvordan man undgår at blive anvendt som mellemled til udsendelse af sådant indhold. Efter EØSU's opfattelse bør der i informations- og uddannelsesdelen i handlingsplanen gives høj prioritet til mobilisering af brugerne, så de selv og personer, de forsørger, ansvarliggøres. Et problem er f.eks. uregulerede sundhedswebsteder. For at beskytte sig bør erhvervslivet desuden sætte ressourcer ind på uddannelse af personale og sikring af netværk og websteder med e-handel. Offentlige og private administrationer og institutioner bør ligeledes føre en tilsvarende sikkerhedspolitik og sikre, at data, og navnlig personlige data, behandles absolut fortroligt. Den stigende erkendelse af problemet bør ledsages af en indsats for at fremme kvalitetsindhold på nettet og tilskynde til aktiviteter offline som alternativer til overdreven surfing eller rollespil, som på lang sigt påvirker umodne personers personlighed.

3.15 Brugere bør have mulighed for let og uhindret at kunne anmelde ulovligt indhold, som de opdager på internettet, til særlige nødopkaldsnumre og andre kompetente organer eller til en særlig polititjeneste, således at de offentlige myndigheder kan blive underrettet og eventuelt træffe de nødvendige foranstaltninger. Der bør sendes advarsler ud til forældre i lande, hvor der er et udbredt misbrug af børn til pornografi på internettet og i andre medier, som f.eks. i landene langs EU's ydre grænser. Det kunne indgå i Relex-samarbejdsprogrammer.

3.16 EØSU støtter de specifikke målsætninger i programmet, bl.a. vedrørende brugernes mulighed for at anmelde ulovligt indhold (hotlines), udvikling af teknologier til filtrering af uønsket indhold, indholdsklassificering, bekæmpelse af spam, selvregulering inden for industrien og viden om sikrere brug af teknologier, men finder dog, at der bør tilføjes enkelte relevante målsætninger (se særlige bemærkninger).

4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU har allerede tidligere anmodet Kommissionen om, at man nedbringer det omfattende bureaukrati i forvaltningen af de programmer, der finansieres af EU, bl.a. med henblik på at lette lokale mikroprojekters eller ngo'ers finansieringsadgang. EØSU støtter en overvågning, der fokuserer på de håndgribelige resultater, som programmet fører til, og en effektiv gennemførelse af foreslåede løsninger. Spredningen af disse resultater bør i mindre grad forhindres af fortrolighedskrav.

4.2 EØSU finder, at der inden for rammerne af dette program bør tages højde for regelgivning med sigte på beskyttelse af slutbrugere, hvor det er muligt, og at der ellers bør tages et nyt initiativ fra Kommissionens side.

4.3 Producenter af software, der giver adgang til internettet, og af serverstyresystemer eller systemer til bekæmpelse af indtrængninger bør bære deres fulde ansvar. Brugere bør have garanti for, at softwareproducenterne anvender de bedste tilgængelige teknologier og jævnlige opdaterer deres produkter. Selvregulering, eller alternativt fald EU-regler, bør styrke kundernes garanti.

4.4 Internetudbydere bør tilbyde (hvilket mange allerede gør) nemme metoder til bekæmpelse af vira fra webstedet før åbning af e-mail eller vedhæftede filer og metoder til foreløbig filtrering af e-mail mod spam. Dette kan indebære en kommerciel fordel for internetudbydere, som gør en overbevisende indsats for at beskytte deres kunder. Da børn ofte er et skridt foran forældrene med hensyn til brugen af internet, bør systemerne til filtrering af e-mail, bekæmpelse af vira, beskyttelse mod indtrængninger og forældres kontrol forudinstalleres og være nemme at anvende og forvalte for personer uden særlige tekniske forudsætninger.

4.5 Programmet bør desuden fremme forskning i specialiseret software og andre metoder til at kontrollere »uigennemtrængeligheden« af den kode, der er anvendt i sikkerheds- og beskyttelsessoftwaren, tilskynde eller om nødvendigt tvinge leverandørerne til hurtigt at levere »patches«, hvis der opdages eller anmeldes mangler, som muliggør indtrængen, og fremme udviklingen af mere effektive hardware- og softwarebaserede firewalls og metoder til indkredsning af, hvor indholdet stammer fra samt metoder til filtrering af dette.

4.6 EØSU havde gerne set, at evalueringen af effektiviteten og resultaterne af den foregående Safer Internet-plan, ordnet efter den type problemer, projekterne beskæftigede sig med, var blevet videreformidlet mere bredt. Man bør sikre sig, at alle links til den finansierede gennemførelse af projekter forbliver aktive og er bedre kendt af modtagerne. Kommissionens hjemmeside bør også oplyse om initiativer, som medlemsstaterne eller tredjelande har taget med henblik på spredning af viden samt udveksling af relevante oplysninger og nyttigt samarbejde, og deres erfaringer hermed.

4.7 Det er absolut muligt at tage retsmidler i brug. Internetudbydere, kreditkortselskaber og søgemaskiner kan alle være genstand for regulering, og nogle er allerede selvregulerende. Strafferetlige sanktioner for websteder, der opfordrer til terrorisme, racisme, selvmord eller børnepornografi, bør være strenge og have en afskrækkende effekt. Der bør iværksættes mere omfattende internationale tiltag for at identificere og loka-

lisere disse typer websteder og for så vidt muligt at lukke dem eller, hvis dette ikke umiddelbart lader sig gøre, indlede forhandlinger med værtslandene om lukning.

5. Konklusion

EØSU støtter fortsættelsen og udvidelsen af »Safer Internet plus«-programmet (EØSU havde i øvrigt opfordret til oprettelsen af programmet) og mener, at det alvorlige og udbredte misbrug, der først og fremmest går ud over børn, alt efter det konkrete tilfælde kræver øjeblikkelige og supplerende lovtiltag og praktiske foranstaltninger på følgende områder:

- alle berørte operatørers generelle pligt til at beskytte børn og brugere generelt, især de mere sårbare grupper
- automatisk installering af filtreringssystemer
- tydelige sikkerhedsbeskeder på alle hjemmesider og portaler til chatrum
- støtte til foreninger, der opretter hotlines til indberetning af websteder og aktiviteter, der er skadelige for børn
- blokering for brug af kreditkort til bestilling af børnepornografisk eller andet kriminelt materiale på internettet og til hvidvaskning af sorte penge
- advarsler og andre målrettede tiltag rettet imod forældre, pædagoger og myndighederne i lande, hvor misbrug af børn til pornografi er et alvorligt problem
- flere tiltag med hensyn til forbindelsen mellem udnyttelsen af børn til pornografi og organiseret kriminalitet
- systemer til identificering af og oplysning om skadeligt indhold samt til tilbagetrækning af racistisk indhold og spredning af oplysninger om forsøg på svindel eller salg af potentielt sundhedsskadelige stoffer via internettet med henblik på at beskytte sårbare eller mindre oplyste personer
- fælles samarbejde og regler på internationalt plan for en mere effektiv bekæmpelse af spam
- internationalt samarbejde (forbedret system for tidlig varsel) og afskrækkende strafferetlige sanktioner mod personer, der spreder computervira, og som ulovligt anvender private og offentlige netværk til kriminelle formål (indtrængen i netværk med henblik på industrispionage, ulovlig anvendelse af bredbånd og andre lovstridige handlinger).

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Adgangen til Europa ad søvejen i fremtiden. Udviklingstendenser og foregribelse af disse«

(2005/C 157/25)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 1. juli 2004 under henvisning til artikel 29, stk. 2 i forretningsordenen at udarbejde en udtalelse om: »Adgangen til Europa ad søvejen i fremtiden. Udviklingstendenser og foregribelse af disse«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsamfundet, som udpegede Jan Simons til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 16. december, følgende udtalelse med 124 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Søtransport fra/til og mellem EU-landene har særdeles stor betydning. Årligt transporteres der til eller fra de godt 1 000 søhavne i EU over 3,5 mia. ton fragt ad søvejen. Derudover transporteres der årligt henved 350 mio. passagerer med færge eller krydstogtskib.

1.2 Over 90 % af transporten mellem Europa og resten af verden går via EU's søhavne. Endvidere afvikles 40 % af den interne EU-trafik ligeledes ad søvejen. Set ud fra et energi- og miljømæssigt synspunkt scorer søtransporten højt. I sammenligning med vejtrafik kan søtransport være tretten gange mindre forurenende, hvad emission af CO₂ og partikler angår og sågar nitten gange mindre forurenende, hvad emission af CH_x ⁽¹⁾ angår.

1.3 Der arbejder henved 250 000 mennesker i EU's havne eller i den dermed direkte forbundne servicesektor. Hele søfartsektoren beskæftiger ca. 2,5 mio. mennesker i EU og genererer en merværdi på omkring 111 mia. euro. Søtransportens betydning for EU turde således være indlysende.

1.4 Søtransportens omfang inden for, fra og til EU stiger fra år til år. Det er derfor vigtigt, at EU holder et vågent øje med væksten i disse maritime strømme og i tide inciterer til eller selv træffer de rigtige tiltag for at kunne tackle væksten.

1.5 Søtransport kan inddeles i forskellige typer og kategorier. Efter mål: rekreativt og kommercielt; efter organisations-

form: trampfart og linjefart; efter sejladsområde: oversøisk og nærsø; efter lastart: passagertrafik eller godstrafik. Det er den kommercielle trafik og de fire sidstnævnte kategorier, som primært berører det indre marked, og som denne udtalelse handler om.

1.6 Inden for passagertrafikken falder krydstogt- og færge/ro-ro-trafikken i øjnene. Godstrafik ad søvejen kan inddeles alt efter lastens form:

- Tørlast. Denne last transporteres som styrtgods i særlige bulkcarriers. Eksempelvis malm, kul og korn.
- Flydende bulklast. Denne last transporteres i tankskibe. For eksempel råolie, olieprodukter og kemikalier.
- Stykgods. Denne last inddeles i roll on — roll off last, andre former for stykgods og containere.

2. Markedssituationen for de forskellige kategorier

2.1 Krydstogt- og færge/ro-ro-trafikken vedrører begge passagertrafik, men af en helt anden art. Krydstogttrafik er en form for turisme pr. skib, mens færgetrafik er transport fra A til B, som med ro-ro i øvrigt også er mulig for gods. Den samlede passagertransport ad søvejen i EU er på 350 mio. passagerer, hvoraf krydstogttrafikken tegner sig for henved 4 mio. passagerer.

(1) Kilde: ESPO-brochure: »Ports creating opportunities by connecting people, products and business – by connecting Europe«.

2.2 De største krydstogthavne i Europa er Barcelona (832 000 passagerer), Palma de Majorca (665 000), Venedig (634 000), Napoli (534 000), Southampton (533 000) og Civitavecchia (520 000). Det største krydstogtskib er Queen Mary 2, som blev søsat i år. Det er 345 m langt, 42 m bredt og har en dybgående på 10,3 m.

Queen Mary 2 er ca. lige så langt som de største bulkcarriers og containerskibe. Krydstogtskibenes dybgående er imidlertid begrænset sammenlignet med container- og bulkfartøjer. For de større havne volder adgangen for disse fartøjer ingen nævneværdige problemer.

2.3 Hyppigt er der for færgers vedkommende også tale om ro-ro-godstransport, idet det drejer sig om kombinerede passager- og fragtskibe. Inden for EU foregår færgetransporten mellem det europæiske fastland og UK, Irland, Skandinavien, De Baltiske Lande, De Kanariske Øer og navnlig i Middelhavet findes der et omfattende netværk af færgeforbindelser, men også til lande uden for EU. De største færge/ro-ro-skibe er Pride of Rotterdam og Pride of Hull, som er søsterskibe, der tilhører rederiet P&O North Sea Ferries. Disse skibe er 215 m lange og 32 m brede, men har en begrænset dybgående på 6,3 m.

2.4 Når bortses fra nogle vanskeligheder, som undertiden er begrænset til det pågældende sted, er det foreløbig på europæisk plan ikke længere nødvendigt med strukturel opmærksomhed, hvad angår de fysiske adgangsmuligheder til Europa for denne kategoris vedkommende. Adgangen til Europa for disse kategorier er således allerede nu sikret for fremtiden, idet en videre udvikling i væksten i denne sektor stadig er mulig.

2.5 Tørlast og flydende bulklast har stor betydning for forsyningen af de europæiske industrier. Tørlasttrafikken og den flydende bulktrafik på Europa gennemgik navnlig i 60'erne og 70'erne en enorm vækst i henseende til lastomfang og skibsstørrelse.

2.6 Inden for den flydende bulktrafik steg størrelsen af de største skibe som følge af Suezkanalens lukning efter seksdageskrigen og den vedvarende vækst i efterspørgslen efter råolie fra 85 000 DWT i 1968 til 560 000 DWT⁽²⁾ i 1976. Flere europæiske havne sørgede for, at disse skibe kunne anløbe dem. Den første oliekrise i 1973 bevirkede, at disse skibe ikke længere var rentable, og de endte med at blive ophuggede.

(2) DWT= Deadweight tonnage er et skibs lasteevne udtrykt i ton vægt. For containerskibe benyttes TEU (Twenty Foot Equivalent Unit) til at måle kapaciteten. Det er det maksimale antal containere udtrykt i TEU, som et skib kan transportere. Da en tom container fylder lige så meget som en fuld, bruges DWT ikke for containerskibe.

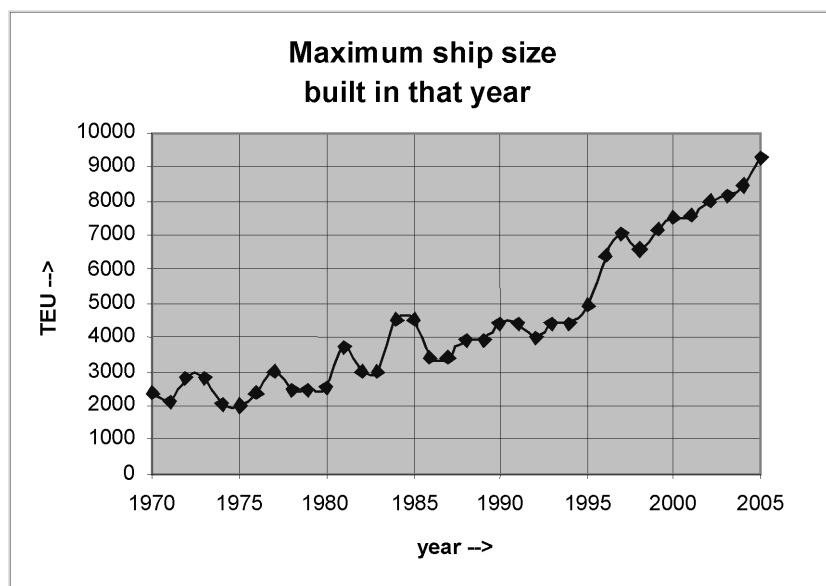
Nybygningen af tankere i 80'erne og 90'erne har ikke medført endnu større skibe. De store tankere er stadig på omkring 300 000 DWT. Først i 2002 blev der atter bygget et par ULCC (Ultra Large Crude Carrier) på 400 000 DWT, som stadig kan anløbe havnene.

2.7 Inden for tørlast fandt der en tilsvarende udvikling sted fra sidst i 60'erne. Udviklingen i denne skibsstørrelse resulterede i sidste instans i det 365 000 DWT-store »Berge Stahl«, som nu igennem hele 18 år har transporteret jernmalm fra Brasilien til Rotterdam med sin 23 m (76 fod) dybgående, men som ikke kan anløbe andre havne i verden. Det overvældende flertal af nye bulkcarriers har siden 80'erne imidlertid haft størrelser på mellem 150 000 og 175 000 DWT. Heraf fremgår, at tørlast- og flydende bulktrafik er blevet modne markeder, idet de europæiske søhavne, for så vidt de anløbes, allerede har foretaget tilpasninger, selv for det allerstørste tørlastskib i verden. Der kan ikke forventes nogen større vækst i last- og skibsstørrelse. Adgangen til Europa er derfor også sikret for fremtiden for disse kategorier.

2.8 Til stykgods benyttes general cargo og multipurpose-fartøjer. Efter containernes fremkomst er stykgodsmarkedet aftaget stærkt, og det er begrænset til nichemarkeder, såsom Afrika-trafik og reefer i den specialiserede frugttransport. Skibene har et begrænset omfang (henved 40 000 DWT), og skibene bliver ikke større.

2.9 Containertrafikken derimod gennemlever i vore dage en hidtil ukendt strukturel vækst både i henseende til omfang og skibsstørrelse. I 1966 var Fairland det første skib, som transporterede containere fra et kontinent til et andet, nemlig fra USA til Europa. Fairland fra rederiet Sea-Land havde en kapacitet på 266 35-fods containere. I dag er CSCL Europa med 8 500 TEU (Twenty Foot Equivalent Unit) det største containerskib i verden; man er dog allerede ved at bygge skibe på 9 200 TEU. CSCL Europe er 334 m langt, 42,8 m bredt og har et maksimalt dybgående på 14,5 m.

I nedenstående figur anføres det største containerskib, som blev bygget i det pågældende år. Den voldsomme vækst, navnlig fra 1995, er overraskende. I øjeblikket er der bestilt 156 skibe med en kapacitet på over 7 000 TEU.



2.10 Det forventes, at værftsordrer på skibe på 10 000 TEU og helt op til 12 000, som stadig kun har behov for at få indbygget én motor, ikke vil lade vente længe på sig. Det er endog beregnet ⁽³⁾, hvad den yderste grænse kan være. Som følge af klippetærsklen i Malakka-strædet, som er et væsentligt element i sejladsruten for Asien-handel, anslås den til 18 000 TEU, men da med to motorer, hvorved transportomkostningerne pr. container stiger mærkbart. Væksten i de interkontinentale containerskibes størrelse hen imod tekniske eller geografiske grænser kan dog ikke forudses pr. automatik, således som man har set for interkontinental transport af tør eller flydende bulkgoods igennem de sidste ti år.

2.11 I de forløbne år er især transporten af interkontinentale containere fra og til europæiske havne steget stærkt. Den omsiggribende globalisering og Kinas stigende betydning som produktionsland har ført til, at eksempelvis de nordvesteuropæiske containerhavne på Hamburg-Le Havre-strækningen i de forløbne år har opvist et strukturel vækst på godt 10 % årligt. Også Middelhavshavnene har gennemlevet en eksplosiv vækst.

2.12 De store containerskibe fra eksempelvis Det Fjerne Østen anløber kun et begrænset antal havne i Europa. Dels fordi de er for store for mange havne, dels fordi skibene er så dyre, at de ikke ønsker at spille for megen tid i havne. I Europa anløber de største skibe som regel to eller tre havne i Middelhavet og ca. fire i Nordvesteuropa. Fra disse store containerhavne fordeles containerne videre ud over Europa. Dels ad søvejen i kraft af et udstrakt netværk af feederforbindelser og dels over land, hvor der i stadig stigende omfang gøres brug af jernbaner og vandveje.

⁽³⁾ Niko Wijnolst e.a. : Malacca-Max, The Ultimate Container Carrier, Technische Universiteit Delft 1999.

2.13 Det sker imidlertid stadig hyppigere, at der i hvert fald i de allervigtigste europæiske containerhavne ⁽⁴⁾, opstår flaskehalse ved håndteringen af denne voksende containerstrøm i havneterminaler og den følgende transittrafik. Ud over tilpasninger i terminaler, herunder udvidelser i havnene selv, er en effektiv afvikling af transporten både til og fra og på både sø- og landsiden nødvendig.

2.14 Endvidere kræver de nye sikkerhedskrav en omfattende indsats fra havnenes side, så omladnings- og transportprocessen, de stigende tiltag til trods, kan forløbe så smidigt som muligt.

2.15 På baggrund af stordriftsfordelene som beskrevet i punkt 2.9 og 2.10 ligger en spredning af deep sea-containerstrømme over andre europæiske havne ikke lige for. Fysiske karakteristika, så som undertiden utilstrækkelig dybgående og / eller anlæg og/eller for lange sejladstider og/eller mangel på tilstrækkelig lastmængde ⁽⁵⁾ til at gøre ekstra havneanløb rentable, er vigtige årsager hertil. Imidlertid kan den økonomiske dynamik sætte skub i aktiviteterne i mindre havne.

3. Til- og fraførsel

3.1 De fleste containere, som omlades i europæiske havne, skal transporteres videre derfra. Nogle af dem transporteres ad søvejen med mindre søgående skibe til andre havne. Størsteparten transporteres videre til det europæiske bagland med

⁽⁴⁾ For en oversigt over de vigtigste europæiske containerhavne i såvel tabel- som kortform henvises der til bilagene.

⁽⁵⁾ Dette er eksempelvis årsagerne til, at den nordlige del af Adriaterhavet, den nordlige del af Det Forenede Kongerige, Irland og Østersøen ikke anløbes af de allerstørste containerskibe. Via feeder-ring til og fra de havne, som anløbes, fragtes lasten i sidste instans alligevel videre herfra på skibe.

lastbil, ad indre vandveje eller med jernbane. Baglandstransportens kapacitet er derfor nødt til at udvikles i samme tempo som containertrafikken, hvor man i tråd med EU-politikken, men uden at lægge hindringer i vejen for den nødvendige vejtransport, så vidt muligt tilskynder til brug af indre vandveje, jernbaner og nærsø-/feederskibe.

3.2 Således støtter EU især stærkt den interne europæiske nærsøtrafik. Som led i de nye transeuropæiske transportnet har man her tilføjet programmet »Motorveje til søs«, som endnu ikke er konkret udformet. Ifølge nye forslag (16.7.2004) vil TEN-T-budgettet beløbe sig til 20,35 mia. euro, mens Marco Polo II-programmet skal omfatte motorveje til søs og trafikbegrænsende tiltag med et budget på op til 740 mio. euro.

3.3 Kommissionen har udviklet begrebet »Motorveje til søs« som et supplement til andre transportformer, der støttes som led i de transeuropæiske net. En sådan maritim ekspresvej udgør et stærkt alternativ, på et lige grundlag, til vejtrafikken inden for Europa uden overflødige procedurer og med effektive intermodale forbindelser. Programmets sigte er at reducere ophobningen på de europæiske transitruiter og at forbedre adgangen til yderområder og øer.

3.4 For at fremme nærsøfarten kan der gennemføres forbedringer i havne og i samarbejdet mellem havnene. Nøglen til succes er hyppige tjenester med høj lastmængde. Markedspotentiale og kommerciel udnyttelse har derfor stor betydning for nærsøforbindelsernes rentabilitet.

3.5 Også den interne trafik inden for EU fortjener nøje opmærksomhed. Den europæiske transportpolitik, som ofte omfatter den relevante infrastruktur, tager da også sigte herpå i sin stræben efter effektivitet i kraft af fri markedsdannelse inden for rammerne af en række samfundsværdier, såsom bæredygtighed.

3.6 Reglerne herfor er allerede gennemført og finder anvendelse på vejtrafik og indre vandveje, mens denne proces på hele det europæiske net for jernbanetraffikkens vedkommende nu endelig er ved at komme i gang. Bl.a. på baggrund af den ovenfor beskrevne udvikling i containertrafikken ville en fremskyndelse af denne proces være mere end velkommen.

4. Havnekategorier

4.1 I EU-beslutningsprocessen ⁽⁶⁾ skelnes kun mellem tre forskellige slags havne i de transeuropæiske net:

- a. internationale søhavne med en samlet årlig omlastning på mindst 1,5 mio. tons fragt eller et årligt passagertal på 200 000;
- b. søhavne med nærsøfaciliteter med en samlet årlig omlastning på mindst 0,5 mio. tons eller et årligt passagertal på mellem 100 000 og 199 000;
- c. regionale søhavne, der ikke opfylder kriterierne under A og B, men befinder sig på øer eller i perifere egne.

4.2 Denne skelnen har hidtil ikke ført til indholdsmæssige ændringer i tilgangen. I den nye liste over prioriterede transeuropæiske transportnet nævnes således ingen havne, heller ikke under det prioriterede område »motorveje til søs«. Hidtil har der (på nogle få undtagelser nær) hverken fra myndigheders eller erhvervslivets side været støtte til at foretage en mere nuanceret opdeling af havne med henblik på specifikke EU-medfinansieringsfaciliteter til fordel for de gigantiske investeringer, som containerhavne ud mod oceanerne må foretage for størstedelen af transitomladningen, selv om transit tilfører havnene relativt lidt merværdi.

EØSU støtter opfordringerne fra Konferencen af Perifere Kystregioner i EU den 20. juli 2004 om at skabe balance mellem begreberne motorveje til søs og tilgængelighed ved også at tage små og mellemstore havne i betragtning i denne sammenhæng.

4.3 I lyset heraf anmoder EØSU indtrængende Kommissionen om at undersøge overbelastningsproblemet i EU-havnene, herunder navnlig i container-havnene, og finde eventuelle metoder til at afhjælpe presset.

4.4 På trods heraf står de største europæiske containerhavne ⁽⁷⁾, som er nogenlunde jævnt fordelt mellem Middelhavet og Nordvesteuropa (det drejer sig om såvel meget store havne som mellemstore havne, som ikke udelukkende er containerhavne, men tillige vigtige havne for omlastning af styrgods og andet stykgods), på grund af den fortsatte vækst over for en række særlige udfordringer:

- Hvordan skaffes i tide den ekstra omlastningskapacitet, såvel til søs som på landjorden, uden at overtræde de nugældende detaljerede lovbestemmelser vedrørende støj, miljø og sikkerhed udadtil?

⁽⁶⁾ Retningslinjer for de transeuropæiske net (afgørelse nr. 1692/96), hvor søhavne, flodhavne og intermodale terminaler inkorporeres i de transeuropæiske transportnet.

⁽⁷⁾ Se bilag og fodnote 2.

— Hvordan tilpasses anløbsforhold, kajdybde og størrelse af omlastningsudstyr til skibe på over 8 000 TEU (twenty foot-equivalent units) fremover?

— Hvordan sikrer man, at forbindelserne mellem havnene og det europæiske opland får tilstrækkelig kapacitet til at håndtere den voksende strøm af containere?

— Hvordan sikre man et så smidigt forløb som muligt med stadig mere kontrol af de logistiske procedurer?

4.5 Eftersom det er en af Lissabon-strategiens målsætninger, at Europa skal forblive konkurrencedygtig, er der vigtigt, at havnene virkelig tager disse udfordringer op og finder løsninger. I det omfang Den Europæiske Union har nogen indflydelse på dette område, skal den ikke undlade at bruge den.

4.6 Havne — især dem, der er tale om her — fungerer ud fra et sikkerhedssynspunkt også som Europas porte. Havne er søindfaldsveje til EU med sikkerhedsimplikationer. EØSU minder om, at det i tidligere udtalelser har anmodet Kommissionen om at udarbejde en generel undersøgelse af konsekvenserne heraf for havnenes udgifter til sikkerhed og at udforme en EU-ordning til finansieringen af disse.

4.7 At man er ekstra opmærksom på de store containerhavne, udelukker ikke samtidig fremme af nærsøhavne og »motorveje til søs«. De store oceancontainerhavne er ofte også store nærsøhavne. Herudover leverer disse havne ofte i kraft af deres størrelse, infrastruktur og opland så meget gods via »motorvejene til søs«, at det bidrager til vækst i andre nærsøhavne.

5. Hvad kan Den Europæiske Union allerede nu konkret gøre?

5.1 Det skal undgås, at de store investeringer, som de største containerhavne enten allerede har foretaget eller nu står over for at skulle foretage for at klare de i punkt 4.3 nævnte udfordringer og løse problemerne, på grund af konkurrenceforvridning og/eller utilstrækkelig infrastruktur og/eller en ineffektiv transportpolitik ikke virker effektivt eller ikke får den ønskede maksimale virkning. I betragtning af den nære forbindelse mellem containerhavne og nærsøhavne via »feeder«-ruter og »motorveje til søs« samt forbindelserne over land til oplandet vil en sådan politik få vidtrækkende konsekvenser og komme hele transportmarkedet til gode.

5.2 EU skal først og fremmest sørge for, at forudsætningerne for en fair konkurrence (eller »level playing field«) er til stede.

Der skal være fair konkurrence i havnene (navnlig mellem markedsaktørerne i havnene), såvel i som mellem søhavnene.

5.3 En sikker liberalisering af søhavnemarkedet synes at dømme efter erfaringer fra andre godstransportformer, hvor en sådan udvikling allerede har fundet sted, både at være gavnlig og at love godt for en optimal udnyttelse af mulighederne. Den afgående Kommission har på falderebet på den transportansvarlige kommissær Palacios initiativ forelagt Rådet et forslag til nyt havnedirektiv om markedsadgang til havnetjenesteydelser. Udvalget vil således få lejlighed til igen⁽⁸⁾ at beskæftige sig indgående med emnet i en anden udtalelse. Derfor behandles emnet ikke i denne udtalelse.

5.4 Det bør præciseres mere klart, hvad der er tilladt og hvad der ikke er — især med hensyn til statsstøtte. I hvilket omfang må f.eks. infrastruktur i søhavne, som er direkte knyttet til den voksende skibsstørrelse, betales af de offentlige myndigheder? Nationale myndigheder og havnemyndigheder bør vide, hvor de står. Entydige retningslinjer vedrørende statsstøtte er derfor absolut ønskværdige. EØSU noterer sig Kommissionens intentioner om at udarbejde retningslinjer vedrørende statsstøtte til havne og anmoder den indtrængende om at gøre dette hurtigst muligt uafhængigt af vedtagelsen af det nye forslag til havnedirektiv.

5.5 Der skal lægges stor vægt på gennemførelsen og håndhævelsen af lovgivningen. Der er ofte plads til fortolkning ved omsætningen af EU-lovgivning i national lovgivning. EU skal længere frem i skoene for at sikre en entydig gennemførelse af EU-lovgivningen. Det samme kan siges om håndhævelsen af eksisterende EU-lovgivning og -regler. Den er utilstrækkelig og inkonsekvent. Navnlig med hensyn til fortolkning af forskrifter inden for miljø, natur og sikkerhed er der markante forskelle mellem EU-medlemsstaterne. EØSU ønsker ikke konkurrence mellem havnene på disse grundlæggende områder.

5.6 For at få dybere indsigt i, hvordan havnene finansieres, er det nødvendigt med gennemsigtighed i deres regnskabsførelse, og i den forbindelse først og fremmest hvad angår pengestrømmene til og fra forskellige myndigheder (på lokalt, regionalt og nationalt niveau). EU bør udvikle effektive instrumenter til dette formål. I udtalelsen fra 2001 erklærer udvalget sig overbevist om⁽⁹⁾, at det såkaldte gennemsigtighedsdirektiv — under forudsætning af, at dets anvendelsesområde udvides til at gælde for alle TEN-havne — og traktatens bestemmelser om konkurrence og om bistand og offentlig støtte samt Domstolens retspraksis på området giver Kommissionen tilstrækkelige midler til at intervenere effektivt. Midlerne er bare ikke blevet brugt i praksis.

⁽⁸⁾ Udvalget afgav en udtalelse om et direktivforslag herom i 2001. Forslaget blev dog forkastet af den ene part i lovgivningsprocessen, nemlig Europa-Parlamentet. TEN 075 »Markedsadgang for havnetjenester« (ordfører: Daniel Retureau), EUT C 48 af 21.2.2002, s. 122.

⁽⁹⁾ Se henvisningen i fodnote 7.

6. Sammenfatning og konklusioner

6.1 Søtransporten vokser støt år for år såvel internt i EU som til og fra EU. I betragtning af denne transportforms store betydning for Europa bør EU følge væksten i skibstrafikken nøje og fremme eller selv træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på at tilpasse sig denne vækst i tide.

6.2 Søtransport kan underopdeles i forskellige slags og kategorier, bl.a. efter formål: rekreativ eller kommerciel sejlds, efter besejlet havområde: oceansejlds (deep sea) eller sejlds over korte afstande (short sea) eller efter last: passagertransport eller godstransport. Denne udtalelse handler om kommerciel transport i de nævnte kategorier, som især vedrører det indre marked.

6.3 Passagertransporten internt i EU er meget omfattende: 350 mio. passagerer. Men ser man på vækst og udvikling i skibsstørrelsen, er dette ikke en sektor, hvor infrastrukturen kræver ekstra bevågenhed fra EU's side — i modsætning til selve udviklingen i væksten. Sikkerheden i forbindelse med passagertransport, ikke mindst sikkerheden omkring krydstogtskibe, er dog et vigtigt punkt, der kræver stor bevågenhed.

6.4 Søtransport af våd og tør bulklast oplevede stor vækst i 60'erne og 70'erne. Derfor traf man dengang passende foranstaltninger til en tilpasning af havnene til de stadig større skibe. Men nu er dette marked fuldt udviklet. Det konventionelle stykgods er tydeligvis på retur. Transport på ro-ro-skibe er delvis sammenfaldende med færgetransport og udgør et vigtigt, men ligeledes fuldt udviklet marked.

6.5 Containertransport derimod gennemgår i dag en mageløs strukturel vækst, såvel i omfang som hvad angår skibsstørrelse.

6.6 Stadig oftere opstår der kødannelse i forbindelse med håndteringen af den voksende strøm af containere i havneterminalerne og den deraf følgende transit. Ud over foranstaltninger, der skal afhjælpe denne situation i terminalerne (f.eks. udbygning af disse), er havnene også afhængige af et effektivt transportforløb før og efter anløb, såvel til lands som til søs.

6.7 Med de ændrede størrelsesforhold kan markeds kræfterne inden for søtransport ikke uden videre sprede oceancontainers-

trømmene ud på flere europæiske havne — dermed ikke være sagt, at den økonomiske dynamik ikke kan få mindre havne til at vokse.

6.8 I lyset heraf anmoder EØSU indtrængende Kommissionen om at undersøge overbelastningsproblemet i EU-havnene, herunder navnlig i container-havnene, og i højere grad end det er tilfældet i dag i de transeuropæiske net, udtænke mulige metoder til at afhjælpe presset.

6.9 Den europæiske effektiviseringsproces, som allerede har fundet sted inden for vejtransport, transport ad de indre vandveje og søfart, er omsider så småt begyndt at slå igennem også inden for jernbanetransport. Fremskyndelse af denne proces er mere end velkommen.

6.10 Hvis Europa vil forblive konkurrencedygtig på det internationale marked, er det vigtigt, at de store containerhavne effektivt tager disse udfordringer op og løser problemerne. I det omfang Den Europæiske Union har nogen indflydelse, skal den ikke undlade at bruge den. I den forbindelse kan det indtil videre ikke betale sig at foreslå andre former for havnestøtte fra Den Europæiske Union end de eksisterende. Selv om containertransporten netop kan bruges som argument for sådanne forslag, kan forslagene ikke på nuværende tidspunkt regne med tilstrækkelig støtte, fordi hverken myndighederne eller erhvervslivet ønsker større nuancering end den, der findes i de eksisterende TEN-havnekategorier.

6.11 Havne er også søindfaldsveje til EU med sikkerhedsimplikationer. EØSU minder om, at det i tidligere udtalelser har anmodet Kommissionen om at udarbejde en generel undersøgelse af konsekvenserne heraf for havnenes udgifter til sikkerhed og at udforme en EU-ordning til finansieringen af disse.

6.12 Den Europæiske Union kan konkret sørge for et »level playing field« med fair konkurrence, fremme en sikker liberalisering af søhavnemarkedet, bringe større klarhed omkring statsstøtte gennem entydige retningslinjer, være særlig opmærksom på gennemførelse og håndhævelse af den gældende lovgivning samt kræve gennemsigtighed i pengestrømmene.

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1260/1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene og om forlængelse af PEACE-programmets varighed og tildeling af nye forpligtelsesbevillinger«

KOM(2004) 631 endelig

(2005/C 157/26)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 9. december 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

På grund af sagens hastende karakter besluttede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004 at overdrage det forberedende arbejde til John Simpson som hovedordfører og vedtog enstemmigt følgende udtalelse:

1. Indledning

1.1 Den Europæiske Union har støttet freds- og forsoningsprocessen i Nordirland og grænseområderne i Irland siden 1995 gennem to særskilte fredsprogrammer — det særlige støtteprogram for fred og forsoning (PEACE I) 1995/99 og EU-programmet for fred og forsoning (PEACE II) 2000/04.

1.2 Disse programmer har stillet ca. 100 mio. euro årligt til rådighed for de støtteberettigede områder, som omfatter hele Nordirland og grænseområderne i Irland. Begge programmer har et fælles sigte, nemlig at styrke fremskridtene hen imod et fredeligt og stabilt samfund og at fremme forsoning; begge støtter den økonomiske genopretning og social indslusning; og begge gennemføres via lokalt forankrede iværksættelsesorganer.

1.3 PEACE II-programmet beløber sig over fem år til 531 mio. euro eller 106 mio. euro pr. år. Den årlige værdi af den nordirske del er ca. 85 mio. euro og for grænseområderne i Irland ca. 22 mio. euro. Begge medlemsstater leverer 25 % af bevillingerne og påser, at programmets særlige krav opfyldes.

2. Sigtet med forslaget til Rådets forordning

2.1 Det anbefales, at PEACE II-programmet forlænges med to år, fordi omfanget af de politiske fremskridt i Nordirland, som man håbede på i 1998, endnu ikke er fuldt opnået og fordi de politiske institutioner endnu ikke er blevet stabile. Fredsindsats og forsoning er fortsat af afgørende vigtighed.

2.2 I 2003 blev der foretaget en samlet ex-post evaluering af PEACE I og midtvejsevaluering af PEACE II. PEACE I ex-post evalueringen mundede ud i den konklusion, at programmet med held havde sat skub i indslusning og forsoning og samtidig udmøntet sig i tydelige og målelige fordele i henseende til

jobskabelse, uddannelse og erhvervsudvikling. I midtvejsevalueringen af PEACE II blev det anbefalet, at programmet lagde mere vægt på freds- og forsoningskriterierne, når der blev udvalgt projekter, ligesom man noterede sig den høje andel af projekter med dimensioner på tværs af samfundene. Begge programmer har haft betydelige følgevirkninger i henseende til jobskabelse og erhvervsudvikling.

2.3 Ved midtvejsevalueringen blev der identificeret et klart behov for yderligere fredsskabende aktiviteter, og det blev henstillet, at der lægges mere vægt på aktiviteter, som direkte formår at fremme forsoningsprocessen. Den forlængelse til 2006, som foreslås af Kommissionen, vil konkretisere henstillingerne i midtvejsevalueringen og understøtte de eksisterende programtiltag, som svarer bedst til det nuværende behov for at fremme forsoningen.

2.4 Den 18. maj 2004 skrev Storbritanniens og Irlands premierministre til Kommissionens formand, at de noterede sig resultaterne af de to EU-finansierede PEACE-programmer og deres bidrag til fredsprocessen i Nordirland. De anmodede om, at PEACE-II-programmet blev forlænget indtil december 2006.

2.5 Den 16. juni 2004 svarede Kommissionens formand, at Kommissionen var stærkt indstillet på at fastholde indsatsen. Den 17.-18. juni 2004 tog Det Europæiske Råd på den britiske og irske premierministers foranledning de aktuelle vanskeligheder ved fredsprocessen i Nordirland til efterretning og bekræftede sin støtte til de to regeringers bestræbelser på at reetablere de nye politiske institutioner. For at støtte disse bestræbelser opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til at undersøge muligheden for at afstemme aktiviteterne under PEACE II-programmet med de strukturfondsprogrammer, som udløber i 2006.

2.6 Dette vil i praksis bevirke, at PEACE II-programmet forlænges med yderligere to år.

3. Forslaget til Rådets forordning

3.1 Dokument KOM(2004) 631 endelig er Kommissionens reaktion på Rådets anmodning. Der foreslås en toårig forlængelse af PEACE II-programmet med en værdi på 60 mio. euro årligt, hvoraf 41 mio. euro afsættes til udgifter i Nordirland og 19 mio. euro til grænseområderne i Irland. Dette ligger på linje med anmodningen fra de to medlemsstater i september 2004 efter en offentlig høring.

3.2 For at sætte forlængelsen af PEACE II i kraft og tildele de fornødne ekstra bevillinger lægger forslaget til rådsforordning op til at ændre forordning (EF) 1260/1999 om generelle bestemmelser for strukturfondene, herunder PEACE II-programmets varighed og de samlede årlige forpligtelsesbevillinger for strukturfondene indtil 2006.

3.3 For at gøre det muligt at finansiere denne forlængelse inden for strukturfondenes budget ændrer forslaget til Rådets forordning de samlede forpligtelsesbevillinger under strukturfondene fra 195 mia. euro til 195,1 mia. euro. Et tilknyttet ændringsforslag hæver loftet for strukturfondsstøtte under Mål 1 (herunder overgangsstøtte) fra 135,9 mia. euro til 136 mia. euro⁽¹⁾.

3.4 I forslaget til rådsforordning ændres PEACE II-programmets varighed fra 2000-2004 til 2000-2006.

4. Konklusion

4.1 Det Økonomiske og Sociale Udvalg udtrykker tilfredshed med det bidrag, som Den Europæiske Union yder til mere fred, stabilitet og forsoning på den irske ø.

4.2 Udvalget bemærker med interesse de fremskridt, som er gjort siden 1995, hvor PEACE I blev vedtaget. Udvalget har

også noteret sig og udtrykker tilfredshed med henstillingerne til Kommissionen fra den organisation, som har ansvaret for at gennemføre og overvåge PEACE II, det særlige EU-programorgan, som skulle kunne forenkle programmets gennemførelse og sætte mere fokus på forsoningsaktiviteterne.

4.3 Udvalget erkender tillige, at fredsindsatsen med inddragelse af befolkningen i udviklingen af deres egne samfund er en løbende proces. Udvalget udtrykker derfor tilfredshed med det positive bidrag, som de lokale strategipartnerskaber (LSP), der er oprettet i Nordirland som følge af PEACE II, har ydet til at fremme socialt partnerskab og civilsamfundet. Udvalget udtrykker tilfredshed med, at det er lykkedes LSP af etablere partnerskaber mellem på den ene side lokalstyret og andre offentlige organer og på den anden side arbejdsmarkedets parter. Herigennem har LSP sammen med mellemliggende finansieringsorganer fremmet forsoningen på tværs af opdelingen af det nordirske samfund. Udvalget påskønner den måde, hvorpå Den Europæiske Unions institutioner har lettet udviklingen af disse partnerskaber, der kan tjene som model for civilsamfundet i andre dele af EU og andre opdeltede samfund i EU.

4.4 På linje med henstillingen i midtvejsevalueringen af PEACE II om at sætte mere fokus på aktiviteter, som direkte fremmer forsoning, udtrykker udvalget håb om, at udvidelsen af PEACE II vil anvendes til projekter, som har mere relation til de specifikke mål omkring fred og forsoning, og som er mindre afhængige af rent økonomiske kriterier, der kun har ringe indvirkning på de dele af samfundet, der påvirkes mest af samfundsuro. Udvalget nærer også en forhåbning om, at udvidelsen af PEACE II vil blive til gavn for projekter, som vedrører racisme og andre problemer for vandrende arbejdstagere, som søger at benytte sig af EU's politik for fri bevægelighed.

4.5 Udvalget kan derfor støtte, at den foreslåede forordning vedtages.

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Teknisk rettelse: i forslaget til forordning opgives den nuværende bevilling til Mål 1 fejlagtigt til 135,6 mia. euro. I den oprindelige forordning 1260/1999, art. 7, står der 135,9 mia. euro.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1059/2003 om indførelse af en fælles nomenklatur for regionale enheder (NUTS) som følge af Tjekkiet, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse af Den Europæiske Union«

KOM(2004) 592 endelig — 2004/0202 (COD)

(2005/C 157/27)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 10. december 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

På grund af sagens hastende karakter besluttede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004 at overdrage det forberedende arbejde til **János Tóth** som hovedordfører og vedtog enstemmigt følgende udtalelse:

1. Udvalget godkender Kommissionens initiativ til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1059/2003 om indførelse af en fælles nomenklatur for regionale enheder (NUTS) som følge af Tjekkiet, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse af Den Europæiske Union.

1.1 Udvalget opfordrer Kommissionen til at gennemgå bilag I, II og III til forordning (EF) nr. 1059/2003 land for land med

henblik på at sikre en passende anvendelse af medlemsstaternes terminologi og sprog for så vidt angår NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3, de eksisterende administrative enheder og mindre administrative enheder.

2. Udvalget mener, at dette vil bidrage til indarbejdelsen af nomenklaturen for de nye medlemsstaters regionale enheder i Fællesskabets statistiske nomenklatur.

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forholdet mellem generationerne«

(2005/C 157/28)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om »Forholdet mellem generationerne«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Jean-Michel Bloch-Lainé til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 16. december, følgende udtalelse med 143 stemmer for, 2 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Præambel

1.1 Forbindelserne mellem generationerne ⁽¹⁾ er tydeligvis en af de hovedfaktorer, som er afgørende for graden af samhørighed i alle samfund, herunder ikke mindst vort eget, og dermed for den geopolitiske helhed, som er under udvikling, og som udgør vor Union.

1.2 Et karakteristisk træk ved de europæiske nationer er deres aldrende befolkninger. Dette fænomen har omfattende virkninger for samfundene og stiller dem over for komplekse udfordringer, som de er nødt til at afveje og håndtere så nuanceret og foregribende som muligt er. De er nødt til at fastlægge og iværksætte, hvad man kunne kalde en »generationspolitik« ⁽²⁾; hermed menes der ikke kortsigtede, fragmenterede og usammenhængende tiltag, men en overordnet, global og konsekvent strategi med det formål på lang sigt at fremme forståelse og solidaritet mellem de stadig flere generationer, som lever side om side i vore samfund.

1.3 Når der gøres status — og det uanset nationale forskelle og karakteristika — opdager man, at der stadig er lang vej igen. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg opfatter dette problemfelt som afgørende for Europas fremtid og agter at tillægge det en fremtrædende, permanent rolle i sine overvejelser og i sit arbejdsprogram fremover.

Det er baggrunden for og sigtet med denne udtalelse, hvis formål er:

- først at fremføre en række kendsgerninger og overvejelser (2), dernæst
- at fremlægge nogle retningslinjer og henstillinger (3).

2. Konstatninger og overvejelser

2.1 Følgende kan med rimelighed konstateres: igennem det sidste halve århundrede har vore lande og deres fælles instituti-

oner ikke til fulde udnyttet de prognoseværktøjer og -metoder, som er uden sidestykke, og som de har haft adgang til, med henblik på at fastlægge og iværksætte tiltag på det berørte område; de har ikke benyttet de mest velegnede midler til at indvirke på disse forskellige problemstillinger og faktorer.

2.1.1 Der er tre yderpunkter, som man må være sig for at undgå, når der fremsættes en vurdering af denne art:

2.1.1.1 At udtale, at det burde have været overmåde enkelt at spå om fremtiden ville være forkert. Selv om de velafprøvede metoder i den demografiske forskning rent faktisk gør det muligt at opstille fornuftige prognoser for mellem- og langsigtede tendenser, er det klart, at sådanne prognoser kan ændre sig, alt efter økonomiske, sociologiske og politiske faktorer, som det er umuligt at forudse. Selv om eksempelvis fødselsrater, dødsrater og migrationsstrømme viser udsving i deres eget tempo, påvirkes de også af eksterne faktorer, såsom økonomisk vækst og konjunkturafmatning, ringe velfærdsydelser, ændrede skikke, det politiske miljø og graden af tillid til fremtiden. Sagkyndige bygger deres hovedprognoser på demografiske data og gennemsnit; men disse gennemsnit er forskellige, afhængigt af hvilken sagkyndig der udarbejder dem.

2.1.1.2 Det andet yderpunkt ville være at undervurdere de oplyste, beslutsomme programmer og de resultater, som igennem 50 år er opnået på felter som sundhed, social beskyttelse, solidaritet, uddannelse, udstyr og infrastruktur, fysisk planlægning, den sociale dialog, foreningsliv osv.

2.1.1.3 Et tredje yderpunkt ville være at nedvurdere de innovative og lovende prognoseinitiativer, som er udført eller igangsat af Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen på adskillige områder.

⁽¹⁾ Disse forbindelser anskues her bl.a. ud fra en økonomisk, social, kulturel og politisk synsvinkel.

⁽²⁾ Udtrykket stammer fra en rapport (Jean Billet) som blev forelagt det franske økonomiske og sociale råd i 2004.

2.1.2 Imidlertid kan det anføres, at det siden Anden Verdenskrig tydeligvis har skortet på klarsynethed og fremsynethed i tacklingen af en række følger, som er til skade for samfundet, og som skyldes befolkningens aldring i vore lande. Dette demografiske fænomen skyldes et samspil mellem to forudsigelige og længe forudsete tendenser: længere levetid og faldende fødselstal. Uagtet forskelle eller nuancer i de prognosesagkyndiges diagnoser drages dette fænomens uundgåelige karakter ikke i tvivl.

2.1.3 Det kan ikke nægtes, at der har været tale om lakuner, forglemmelser eller fejl i foregribelsen af en umiddelbar, bindende og langvarig realitet, nemlig det stadig hyppigere forekommende fænomen i EU-landene, hvor 3 eller sågar 4 og ikke længere kun 2 generationer lever side om side.

2.1.4 Desværre er der mange eksempler på disse lakuner med hensyn til tilpasning. Som eksempler kan nævnes:

— Pensionernes finansiering: i flere af vore lande kan det ikke nægtes, at man har været alt for længe om at tackle problemet; det er taget op på et for sent tidspunkt, og som et akut problem, hvis medfølgende konflikter man kunne have undgået.

— Den rolle, som stadig større aktive aldersgrupper spiller for driften af virksomheder og forvaltninger og deres bidrag hertil: i de skridt, som visse steder er taget for at afhjælpe personalemangel og reducere driftsudgifter, har man overset følgevirkningerne og de skadelige konsekvenser på kort sigt.

— Livslang læring: Følgerne af en længere erhvervsaktiv tilværelse er visse steder alt for ofte blevet overset »for ældre« arbejdstageres vedkommende.

— Byplanlægning, boligforhold og placeringen af kollektive og kommercielle faciliteter: i planlægningen på disse felter har man hyppigt glemt de særlige behov hos de helt unge, de meget gamle samt hos familier, uanset om disse bor sammen eller hver for sig.

— Overførsel af materielle goder: lovbestemmelserne og skatte-lovgivningen er stort set ikke ændret eller revideret i funktion af den demografiske udvikling.

— Forbindelserne mellem uddannelsesmiljøet og arbejdsverdenen: på dette område har kun få lande gjort fremskridt, mens mange flere er sakket agterud.

— Bevarelse, forbedring, anvendelse og deling af indhøstede erfaringer og viden: de teknologiske fremskridt, nyskabelser inden for management og en vis idolisering af ungdommen har bortledt opmærksomheden fra risikoen for spild af viden, kunnen og erfaringer.

— Kulturer: man har måske i visse tilfælde med for stor overbærenhed (!) ophøjet opdukkende kulturer, men uden at sondre tilstrækkeligt mellem modefænomener og varige innovative fremskridt. Man har ladet udvikle sig et bevidsthedstab, en ringeagt, en angst, en afstandtagen og dermed en opsplnitning generationerne imellem osv.

2.1.5 **Velfærdsindikatorernes gyldighed:** EØSU udtrykker tilfredshed med det arbejde, som er udført af underudvalget vedrørende indikatorer under koordineringsudvalget for velfærd og specielt med definitionen (eller uddybningen af tidligere definitioner) på de foreslåede indikatorer. Dette gør det nu muligt at foretage en opdeling efter aldersgruppe af en række indikatorer vedrørende bl.a. fattigdomsrisikoen. Det understreger det nødvendige i, at dette arbejde videreføres, især for at supplere og udbygge den vifte af indikatorer, som kan gøre det muligt at få et endnu bedre billede af vilkårene for de forskellige aldersgrupper set ud fra en både kvantitativ og kvalitativ synsvinkel.

3. Retningslinjer og henstillinger

3.1 Hvorfor har man igennem de seneste årtier alt for ofte ramt ved siden af de virkelig afgørende spørgsmål? Det er et omfattende, bredt emne til en sociologisk og politisk debat, som ikke skal behandles overfladisk i denne udtalelse. Men hvorom alting er, så er det EØSU's faste overbevisning: udvalget er et rådgivende organ, som ikke i samme grad som beslutningstagerne er underlagt bindinger og øjeblikkets pression. Medlemmernes forskelligartethed; de er vant til at arbejde frit og permanent sammen, at sammenholde deres erfaringer, viden, informationer, bekymringer, og at forene deres intuition og analyser, deres evne til at fremlægge forslag om metodevalg; deres rodfæstelse og deres engagement i det, der betegnes som deltagelsesdemokrati: deres potentielle aktiver og muligheder åbner op for områder, hvor udvalget både har spillerum for og en pligt til at være mere udfarende end i øjeblikket. Et af disse områder er forbindelserne mellem generationerne.

3.1.1 For at kunne gøre sig gældende på et så komplekst område, er det nødvendigt at være forsigtig og klarsynet.

3.1.1.1 EØSU bør holde sig til sine opgaver og undgå at opstille mål, som står ude af forhold til dets midler, eller som ikke svarer til dets tildelte opgaver.

(!) Undertiden med kommercielle bagtanker.

3.1.1.2 Fremsynethed — eller prognosevirksomhed — må ikke forveksles hverken med planlægning eller futurologi.

3.1.1.3 De mest samvittighedsfulde videnskabsmænd peger til stadighed på, at deres viden ikke er andet end et sæt teorier, der blot afløses af andre. Økonomi er ikke nogen eksakt videnskab, og sociologi er det endnu mindre. Der er derfor ingen baggrund for, at socioøkonomiske prognoser skulle være risikofri.

3.1.1.4 Blandt de mangfoldige arbejdsfelter, som forholdet mellem generationerne omfatter, vedrører nogle remedier, mens andre fører til skift i en ny retning og atter andre forudsætter en omfattende forsknings- og opfindelsesformåen. Det er vigtigt at identificere disse enkelte områder og at holde dem ude fra hinanden og i alle tilfælde at afholde sig fra farlige og formålsløse utopiske tankegange.

3.1.2 Med hensyn til den metode, som EØSU agter at benytte til at varetage sin rolle og leve op til sine ambitioner på dette område, har det opstillet en fremgangsmåde, som går ud på at arbejde så snævert sammen som muligt med EU's institutioner, Rådet, Parlamentet og Kommissionen. Dette beror dels på de betragtninger, som fremsættes i punkt 2.1.1.3 og 3.1.2 ovenfor, og dels på viljen til at overholde de institutionelle teksters ånd og bogstav og endelig på det nødvendige i at udvise sund fornuft.

3.1.2.1 Arbejdsfeltet »forholdet mellem generationerne« er særdeles bredt. Dette første oplæg indeholder blot en ret generel oversigt.

3.1.2.2 Udvalget har i denne første udtalelse valgt at forelægge EU-institutionerne en oversigt over debattemner, som kan tages op, dersom dette anses for på sin plads, ved brug af metoder, som senere skal fastlægges, men med en nærmere indbyrdes sammenhæng, i et samarbejde med disse. Listen ser således ud (uden nogen bestemt prioriteret rækkefølge):

- Omfang, vægt og begrænsninger af den rolle og det ansvar, som tilkommer familier i fremtidens samfundsorden: børn, voksne, forældre, bedsteforældre.
- Kvinders adgang til arbejdsmarkedet og offentlige børnepasningsfaciliteter.
- Isolering og ensomhed i de europæiske samfund: ældre ⁽¹⁾, dårligt stillede unge, »udsatte børn«.

⁽¹⁾ Jf. bl.a. EØSU's udtalelse om »Hen imod det 7. rammeprogram for forskning: Forskningsbehovet i forbindelse med ændringer i befolkningssammensætningen – De ældres livskvalitet og teknologiske behov« – Ordfører: Renate Heinsch – CESE 1206/2004 af 15. september 2004.

— Kontrakter og solidaritet mellem generationerne: hvorledes kan man socialt og politisk finde frem til gode løsninger — dvs. som respekterer fremtiden — på baggrund af bindingerne og pressionen fra nutiden samt det forhold, at fremtidige generationer ifølge sagens natur ikke er til stede og derfor ikke kan påberåbe sig deres rettigheder.

— Byplanlægning, boligforhold og forholdet mellem generationerne: de metoder og modeller for byplanlægning og boligforhold, som man har benyttet i de seneste år, har ofte vist sig at overse fremkomsten af vigtige generationsrelaterede behov. Det drejer sig bl.a. om de problemer, som kan henføres til følgende:

- den (positive) udvikling af faciliteter, som sætter ældre i stand til at bo alene, samt udviklingen i deres forhold til yngre generationer, børn og unge;
- unge, enlige voksne (studerende og unge lønmodtagere) tvinges til at deles om boliger, som ikke er beregnet herpå, men på familier;
- det nødvendige i at huse såkaldt »vanskelige« familier i permanente, ikke-adskilte boliger.

— Hvilken nyttig rolle kan deltagelsesdemokrati spille i forholdet mellem generationerne?

3.2 I øjeblikket har udvalget besluttet sig for i form af henstillinger at behandle to aspekter af hovedemnet, som egner sig til et samarbejde med EU's institutioner, hvis de ønsker det.

3.2.1 **Den erhvervsaktive tilværelses længde:** dette spørgsmål illustrerer nok bedst manglen på klarhed og fremsynethed i de europæiske lande over for de udfordringer, som befolkningens aldring, der har været forudset i lang tid, stiller.

3.2.1.1 Afkortningen af den erhvervsaktive tilværelse indebærer et tab af økonomisk, socialt og kulturelt potentiale. Den har ikke affødt de forventede virkninger med hensyn til arbejdsdeling og forøgelse af beskæftigelsen blandt unge. Den er i mange lande opfattet og brugt som en metode til regulering på kort sigt.

3.2.1.2 Både blandt politikere, i virksomheder og i den offentlige opinion har fordomme og forudindfattede meninger fejlagtigt ført til, at ældre lønmodtagere blev opfattet som relativt uegnede til at tilpasse sig udviklingen i produktions- og ledelsesmetoder og udgjorde en hæmsko for produktivitetsfremskridt.

3.2.1.3 Imidlertid er der igennem flere år fremkommet relevante analyser, stærke advarsler og gode henstillinger. Her skal især understreges den klarsynethed, kontinuitet og kvalitetsindsats, som Kommissionen har lagt for dagen vedrørende dette vanskelige emne. Der skal også henvises til relevant indsats udført af OECD og af en lang række forskningsinstitutter, fagorganisationer og økonomiske og sociale råd i flere lande.

3.2.1.4 Der foreligger i dag en velkendt vifte af midler til at vende denne tendens om: de ældre lønmodtagers beskæftigelsesmuligheder skal øges ved at forbedre efteruddannelsesmetoderne; arbejdspladskvaliteten skal forbedres, og arbejdstiden skal gøres mere smidig, så der skabes en bedre balance mellem arbejde og privatliv; i både virksomheder og forvaltninger bør der indføres team af blandede aldersgrupper; de ældste lønmodtagers selvtillid bør øges; tiltagene til beskyttelse af deres sundhed bør styrkes; der bør sørges for en bedre karriere planlægning; der bør indføres incitamenter med hensyn til pensionering, skatteforhold osv.

3.2.1.5 Den Europæiske Unions Råd erklærede bl.a. i Lissabon og Stockholm, at det ønsker at indføre incitamenter til frivillig forlængelse af den erhvervsaktive tilværelse i Europa.

3.2.1.6 Alligevel kan det, når bortses fra et meget lille antal lande, konstateres:

— at skatte- og socialsikringsystemerne samt kollektive overenskomster og aftaler inden for de enkelte virksomheder indeholder karakteristika og bestemmelser, som eksplicit eller implicit tilskynder stærkt til førtidspensionering;

— at budskaber og hensigtserklæringer fra Rådets møder i praksis ikke viderefremmes godt nok ud i de enkelte lande.

3.2.1.7 Der hersker enighed om, at tendenser og sædvaner kun kan vendes om, hvis der foregår en mirakuløs hurtig omstilling.

Sædvanens magt, forskelle i virksomheds- og forvaltningskulturer, -typer og -størrelser, gængse og legitime vanskeligheder vedrørende den sociale dialog betyder, at man på et emneområde som det foreliggende ikke rent og skært — da man herved ville styre lige imod en katastrofe — kan gå ind for at afskaffe erhvervede sociale rettigheder; den udvikling, som tilstræbes, gør det nødvendigt at indføre nogle ret indviklede, overordnede strategier. Ændringsprocessen vil nødvendigvis tage ret lang tid. Dette er en grund mere til, at man ikke bør spille tiden, men bør udforme og gennemføre disse strategier snarest muligt.

3.2.2 **Udvalget nærer et stærkt ønske om, at EU's politiske beslutningstagere** — dvs. Parlamentet og Rådet — arbejder mere målrettet, mere specifikt og mere aktivt i de lande, som de er valgt i, eller som har udpeget dem, for at sikre bedre overensstemmelse mellem ord og handling. Dette vil blive til fælles gavn for en europæisk union, som har erklæret, at den ønsker at udvikle sig til en førsteklasses økonomisk magtfaktor i verden, hvilket ville resultere i:

— at der i de gældende lovbestemte eller kontraktbaserede systemer i de respektive lande identificeres tiltag, som eksplicit eller implicit udgør hindringer for en frivillig forlængelse af den erhvervsaktive tilværelse;

— at man bedre og i højere grad end tilfældet er i dag viderefremmer Kommissionens gode anbefalinger og gennemfører dens direktiver hurtigere og mere beslutsomt;

— at der gennemføres kampagner for at informere, tilskynde og overbevise de socioøkonomiske beslutningstagere og parter, og at man forbedrer kommunikationen i forholdet til medierne i de respektive lande.

3.2.3 **Genskabelse af balance i aldersstrukturen i Europa:** her behøver man blot pege på de særdeles alarmerende udsigter, som beskrives i talrige undersøgelser, af de virkninger, som faldet i frugtbarheden og fødselstallene vil få for demografien i Den Europæiske Union: en utilstrækkelig fornyelse af generationerne, som afgjort ikke vil kunne opvejes af indvandring, kan næppe undgå at begrænse Europas rolle i verden og kan i Europa ikke undgå at afføde økonomiske og finansielle vanskeligheder samt risiko for uønskede brud og konflikter mellem generationerne.

3.2.3.1 Skønnes det, at genskabelse af balance i aldersstrukturen i de europæiske lande er et mål på lang sigt, følger heraf, at Den Europæiske Union bør stille sig selv den opgave at gøre en større indsats for at øge fødselstallene i EU-landene og med henblik herpå lægge mere vægt på familierpolitikken i EU-landene. Man kan ikke klandre EU for ikke at have vist familierespørgsmål interesse: Ministerrådet har ved flere lejligheder fremsat forslag om familierespørgsmål. Men retningslinjerne på EU-plan er stadig fragmenterede og har nogle målområder, som nok er berettigede og interessante, men som er særdeles begrænsede⁽¹⁾.

3.2.3.2 At gøre en større og bedre indsats på dette område er selvsagt ingen let sag: medlemsstaternes tiltag er stærkt forskellige; foranstaltninger til at øge fødselstallene medfører store udgifter; og endelig er både sagkyndige og beslutningstagere oven i købet stærkt uenige om, hvor effektive foranstaltningerne er. EØSU mener, at disse betragtninger, hvor tungt de end måtte veje, ikke gør det berettiget, at EU's institutioner fortsætter med at vige uden om.

⁽¹⁾ Familier i vanskeligheder, børnepasning, barsels- og forældreorlov osv.

3.2.3.3 Udvalget finder det ønskværdigt, at disse institutioner på dette område fastlægger en decideret strategi, hvor der tages hensyn til spørgsmålets talrige aspekter; bl.a. bør de ansøre medlemsstaterne til at føre familiepoltikker, som på lang sigt kan genskabe balance i aldersstrukturen i EU's medlemslande.

3.2.3.4 EØSU er rede og ønsker kun at samarbejde, aktivt og inden for de grænser, som dets midler sætter, omkring de tiltag, som en sådan indsats måtte nødvendiggøre, hvis dette skulle blive besluttet.

4. Konklusion

4.1 Europas forskellige samfund og det europæiske samfund, som de bestræber sig på at opbygge i fællesskab, er og vil til stadighed blive konfronteret med risiko for social, politisk, etnisk og kulturel deling. Det er vigtigt at sætte alt i værk for, at der ikke hertil også føjes risiko for brud mellem generationerne.

4.2 I kraft af selve deres karakter er de problemer, som forholdet mellem generationerne medfører, langsigtede. Derfor må løsninger herpå også være langsigtede.

4.3 De involverede mangfoldige, komplekse, sektorbestemte aspekter er ingen undskyldning for ikke at anlægge en fremadrettet, overordnet, systemisk tilgang, thi på dette som på andre felter kan realiteterne hverken adskilles eller opdeles. Det skal understreges, at en god håndtering af de spørgsmål, som knytter sig til forholdet mellem generationerne, vil få særdeles positive økonomiske virkninger.

4.4 Man bør give sig tid og undlade at krænke nærhedsprincippet, men det er alligevel ønskeligt, at hverken Den Europæiske Union eller dens medlemsstater stiller sig afventende eller indtager en minimalistisk holdning.

4.5 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg lægger stor vægt på dette problemfelt, som tydeligvis er genstand for stigende opmærksomhed, men som endnu ikke tillægges den rolle, som det fortjener i landenes og EU's politiske overvejelser.

4.6 Den foreliggende udtalelse er en reaktion på en udfordring: nemlig at medvirke til, at der fremover i højere grad bliver tale om samråd om et afgørende emne, som forudsætter en samordnet og langvarig indsats fra en flerhed af aktører, som kræver, at kortsigtede interesser ikke bliver dominerende, og hvor kontinuitet i indsatsen er nødvendig. Det er et spørgsmål om hen ad vejen at få udformet **en ny pagt mellem generationerne i Den Europæiske Unions lande** ⁽¹⁾.

4.7 Denne udtalelse er intet færdigt dokument — tværtimod, den foregiver ikke at indeholde skræddersyede løsninger. Hensigten er at igangsætte et langsigtet arbejde.

4.8 Udvalget anbefaler på dette stadium, at der inden for et realistisk tidsrum arrangeres en offentlig debat om dette omfattende emne. Konferencen bør bl.a. have deltagelse af politiske beslutningstagere, repræsentanter for de europæiske institutioner, aktører fra civilsamfundet og sagkyndige. Udvalget er villig til at igangsætte og tilrettelægge et sådant initiativ.

4.9 Udvalgets engagement på dette vidtfavnende område kan og bør gennemføres i et løbende, langvarigt og snævert samarbejde med EU's institutioner.

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(¹) Der henvises til den interessante rapport fra gruppen på højt niveau fra maj 2004 om social- og arbejdsmarkedspolitikens fremtid i en udvidet europæisk union.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Sameksistens mellem genetisk modificerede afgrøder og konventionelle og økologiske afgrøder«

(2005/C 157/29)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 2004 i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om »Sameksistens mellem genetisk modificerede afgrøder og, konventionelle og økologiske afgrøder«.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede **Bernd Voss** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. september 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15.-16. december 2004, mødet den 16. december 2004, følgende udtalelse med 47 stemmer for, 13 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 EØSU finder det nødvendigt at udarbejde og fastlægge bæredygtige, retligt funderede og gennemførlige regler om sameksistens mellem dyrkningen af genetisk modificerede afgrøder og dyrkningen af konventionelle og økologiske afgrøder samt naturbeskyttelse for hele fødevarerindustrien samt sektorerne landbrug, fiskeri og skovbrug, herunder det farmaceutiske dyrkningsområde, nonfood-produktionen og forskningsområdet.

1.2 Da Kommissionen påtænker at overlade væsentlige aspekter vedrørende sameksistens til de nationale regeringer og for det andet tilstræber at lægge komitologi-proceduren jf. direktiv 2001/18 og direktiverne om afsætning af frø til grund for spørgsmålet om håndteringen af tilfældige eller teknisk uundgåelige forekomster af genetisk modificerede organismer (GMO'er) i GMO-fri frø, der er centralt for den fremtidige tilrettelæggelse af sameksistensen, vil EØSU ikke blive hørt om disse spørgsmål. Det er derfor relevant at tage del i drøftelsen i form af en initiativudtalelse for derigennem at sikre, at der kastes tilstrækkeligt lys over især de økonomiske og sociale aspekter, og Rådet, Kommissionen og Parlamentet delagtiggøres i udvalgets synspunkter.

1.3 Initiativudtalelsen skal både belyse de væsentligste indholdsmæssige aspekter af sameksistensen og indeholde forslag til spørgsmålet om, hvilke af aspekterne der ifølge EØSU bør være underlagt hhv. europæisk og national lovgivning, og hvilke praktiske mål og retningslinjer de berørte erhvervsvirksomheder, navnlig landbruget, har behov for.

1.4 Kommissionen ophævede i maj i år det siden 1998 gældende moratorium for tilladelse til markedsføring af GMO'er som fødevarer og påtænker desuden at tage stilling til, om der

skal gives tilladelse til dyrkning af GMO'er⁽¹⁾, og derfor haster det med at få den praktiske tilrettelæggelse af sameksistensen på plads.

2. Generelle indledende bemærkninger og definitioner

2.1 Med baggrund i den tilladte markedsføring af GMO'er

— til planteavl, mikrobiologisk produktion og dyrehold,

— i forskningsøjemed,

— som fødevarer og foderstof,

— som råstof til andre anvendelsesområder inklusive dyrkning til farmaceutisk produktion,

— med henblik på naturpåvirkning (f.eks. nedbringelse af skadelige stoffer) og

— som hjælpemiddel inden for land- og skovbrug (f.eks. til skadedyrs- og ukrudtsbekæmpelse)

er det nødvendigt at fastsætte bestemmelser vedrørende gennemførelsen af sådanne udsætninger i praksis og håndteringen af de relevante produkter i fødevarer og foderstoffer samt i miljøet.

2.2 På følgende områder gælder der allerede fælles europæiske regler:

— risikovurdering og risikohåndtering⁽²⁾,

⁽¹⁾ Meddelelse om drøftelse om genetisk modificerede organismer og beslægtede emner.

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=IP/04/11810|RAPID&lg=EN

GVO-tilladelser ifølge EU-lovgivningen – Situationsrapport.
http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/com_stand_gvo_28_01_04.pdf

Spørgsmål og svar om GMO-ordningen i EU.

http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/com_fragen_antworten_28_01_04.pdf

⁽²⁾ Direktiv 2001/18/EØF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer.

EFT L 106 af 17.4.2001, s. 1.

- godkendelse,
- bestemmelser om mærkning af fødevarer og foderstoffer ⁽¹⁾,
- sporbarhed ⁽²⁾ og
- grænseoverskridende transport uden for EU (implementerer den internationale Cartagena-protokol om biosikkerhed) ⁽³⁾.

2.3 På følgende områder gælder der derimod endnu ikke fælles europæiske regler:

- mærkningsbestemmelser for frø og reproduktionsmateriale. Kommissionen arbejder p.t. på et forslag, der omfatter dette område ⁽⁴⁾ og
- håndteringen i praksis af de økonomiske, sociale og kulturelle konsekvenser af GMO-anvendelse ⁽⁵⁾. Dette emne behandles af medlemsstaternes regeringer og parlamenter inden for rammerne af deres arbejde med gennemførelsen af direktiv 2001/18/EF i national lovgivning og tilrettelæggelsen af samme med særligt fokus på dyrkningsforskrifter og det dermed forbundne civilretlige ansvar.

2.4 Gældende EU-lovgivning slår fast, at GMO'er skal være genstand for en særlig risikokontrol og -vurdering, at der skal etableres risikohåndtering, at mærkning er obligatorisk, og at sporbarhed skal sikres. Lovgivningen tager udgangspunkt i, at det skal være muligt at afstå fra såvel aktiv som passiv anvendelse af GMO'er, og forbyder enhver anvendelse af GMO'er inden for økologisk landbrug og økologisk fødevarerindustri (med undtagelse af enkelte veterinærmedicinske produkter). Den indeholder endvidere mulighed for efter en særskilt vurdering af hvert enkelt tilfælde at stille særlige krav til eller helt forbyde udsættelsen af GMO'er i bestemte områder.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1829/2003 af 22. september 2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer.

EUT L 268 af 18.10.2003, s. 1.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1830/2003 af 22. september 2003 om sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer.

EUT L 268 af 18.10.2003, s. 24.

Kommissionens forordning nr. 65/2004 af 14. januar 2004 om indførelse af et system til fastlæggelse og tildeling af entydige identifikatorer til genetisk modificerede organismer.

EUT L 10 af 16.1.2004, s. 5.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1946/2003 af 15. juli 2003 om grænseoverskridende overførsler af genetisk modificerede organismer.

EUT L 287 af 5.11.2003, s. 1.

⁽⁴⁾ Europa-Kommissionen, september 2003, Questions and Answers about GMOs in seeds.

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/03/186|0|RAPID&lg=EN&type=PDF

⁽⁵⁾ Kommissær Fischler, juni 2003, Communication to the Commission on the Co-existence of Genetically Modified, Conventional and Organic Crops (pdf).

http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/Communication_Fischler_02_2003.pdf

2.5 GMO'er er levende organismer, som kan reproducere sig og sprede sig i miljøet. De biologiske systemer, hvori disse organismer introduceres som bestanddele, og hvorfra de ikke uden videre vil kunne fjernes igen, kan hverken afgrænses hermetisk eller kontrolleres og styres på samme måde, som det er tilfældet i lukkede videnskabelige, industrielle eller manuelle anlæg. Biosfæren er i princippet et globalt forbundet, åbent system, hvis lovmæssigheder og mekanismer på nuværende tidspunkt kun i begrænset omfang er kendte og kontrollerbare.

2.6 Derfor har den europæiske lovgivningsmyndighed introduceret forsigtighedsprincippet og en individuel vurdering og styring som rettesnor for håndteringen af GMO'er. Endvidere er gennemsigtighed og valgfrihed for så vidt angår anvendelsen af GMO'er blevet tillagt stor vægt.

2.7 Bevæggrunden herfor er, at et flertal af borgerne i EU er skeptiske eller sågar afvisende over for anvendelsen af GMO'er i land- og skovbrug samt til fødevarer og foderstoffer.

2.8 Sameksistensen af husdyrhold og dyrkningsformer med og uden genetisk modificerede organismer vedrører således

- landbrug, skovbrug og fiskeri inklusive ejendomsforvaltning,

- hele fødevarerindustrien (forarbejdning, handel, gastronomi)

- regional og kommunal arealanvendelse og økonomisk udvikling

- forbrugerbeskyttelse og

- naturbeskyttelse

under hensyntagen til de gældende geografiske og tidsmæssige rammer.

2.9 Kommissionen har hidtil gennem ikke-retligt bindende udtalelser reduceret sameksistensen til at omfatte de rent økonomiske aspekter af den sideløbende eksistens af forskellige landbrugsformer. Den foreslår, at reguleringen på disse områder hovedsagelig overlades til de enkelte medlemsstater. Der er imidlertid ikke enighed om denne holdning i Rådet, og den er endvidere genstand for kritik i Europa-Parlamentet ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets udtalelse om sameksistens mellem genetisk modificerede afgrøder og konventionelt og økologisk landbrug (2003/2098(INI)).

EUT C 91 E af 15.4.2004, s. 680.

3. Væsentlige aspekter ved sameksistens (inndeling)

3.1 Den videnskabelige viden

3.1.1 Forudsætningen for en sameksistensordning er, at man har tilstrækkelig videnskabelig viden til at vurdere den geografiske og tidsmæssige spredning og krydsbestøvning af GMO'er fra forskellige plantearter (samt en evt. spredning af mikroorganismer og dyr) samt valide, praksisnære erfaringer og vurderinger af mulige spredningsveje ved produktion, lagring, transport og forarbejdning.

3.1.2 Til dette formål har Kommissionen indhentet forskellige analyser og udtalelser⁽¹⁾, som imidlertid endnu ikke tegner et sammenhængende billede. Der er desuden bestilt yderligere undersøgelser. På den første videnskabelige konference om sameksistens i november 2003⁽²⁾ konstaterede de deltagende videnskabsfolk et stort behov for forskning på området, og de var kun i begrænset omfang i stand til at fremsætte sikre udtalelser om mulighederne for sameksistens. En udtalelse fra Den Videnskabelige Komité fra 2001⁽³⁾ peger på væsentlige usikkerhedsmomenter og lægger sig ikke endegyldigt fast, for så vidt angår de af Kommissionen foreslåede grænseværdier.

3.1.3 Den nuværende viden om krydsbestøvning, spredning og persistens af genetisk modificerede planter har hidtil ikke gjort det muligt at udarbejde pålidelige prognoser om mulighederne for sameksistens.

3.1.4 Dette gælder især med henblik på langsigtede prognoser samt forskellige økosystemer og dyrkningsbetingelser.

3.1.5 Vurderingen af sameksistensen for bestemte GMO'er skal foretages individuelt for hver enkelt planteart, idet der tages hensyn til de regionale forhold og forskellige produktionssystemer. I den forbindelse skal der desuden tages højde for nye egenskaber hos den pågældende sort samt for dermed forbundne ændringer i dyrkningsmetoden (f.eks. anvendelsen af totalokrudtsmidler, der bliver mulig som følge af GMO-plantens resistens over for disse).

3.1.6 Særlige vanskeligheder omkring prognoser og kontrol opstår principielt ved plantearter, som har genetisk udveksling med naturligt forekommende, ikke-kultiverede slægtninge. Raps, hvis genetiske oprindelsessted ligger i Europa, er direkte og indirekte krydset med flere europæiske vilde og dyrkede planter — kål, rybs, sennep (rucola), kiddike, mursennep, svine-

sennep, agersennep, vildkål og gråsennep. Det samme gælder også for eksempelvis roer.

3.2 Risikohåndtering, overvågning og registrering af dyrkning

3.2.1 Identifikation og mærkning af GMO'er er de materielle forudsætninger for gennemførelsen af den i direktiv 2001/18/EF foreskrevne dyrkningsregistrering og overvågning af GMO'er. De er endvidere forudsætning for at kunne trække bestemte GMO'er ud af omløb, såfremt det på grund af ny videnskabelig indsigt eller udløb af den tidsbegrænsede tilladelse måtte blive nødvendigt. Mærkningen af GMO'er med reproduktive egenskaber er således afgørende for effektiv risikohåndtering, især i tilfælde af at der skulle blive behov for at iværksætte nødforanstaltninger. Den kan derfor ikke udelukkende fokusere på spørgsmålet om, hvorvidt resultatet vil være en overskridelse af grænseværdierne for mærkningspligt af fødevarer og foderstoffer eller ej, især ikke da de pågældende grænseværdier med henblik på oplysning af forbrugerne automatisk bortfalder, når en tilladelse udløber.

3.2.2 Der skal ifølge direktiv 2001/18/EF og lignende bestemmelser i andre fællesskabsforordninger og -direktiver foretages en vurdering af de risici, der er knyttet til GMO'er, før der kan gives tilladelse til brugen af dem. Den praktiske gennemførelse af dyrkningen har dog afgørende indflydelse på, om der som foreskrevet i direktivet overhovedet kan iværksættes effektive foranstaltninger til begrænsning af dyrkningen, til begrænsning og overvågning af virkningerne samt til inddragelse af en tilladelse. Spørgsmålet om sameksistens lader sig således ikke begrænse til alene at omfatte de økonomiske aspekter ved dyrkningen, men er derimod en integreret del af den ved lov foreskrevne risikostyring og af de nødvendige forsigtighedsforanstaltninger.

3.3 Sporbarhed og kontrol i fødevarer- og foderstofkæden i form af prøvetagning, test og dokumentation

3.3.1 Direktivet om mærkning og sporbarhed af GMO'er (der indgår i de generelle bestemmelser og krav i fødevarerlovgivningen⁽⁴⁾) foreskriver foranstaltninger til identifikation og mærkning af GMO'er i hele fødevarerækeden. Disse rækker videre end til identifikation af GMO'er i slutproduktet, da mærkningspligten nu også omfatter produkter, i hvilke der ikke længere kan påvises spor af GMO'er i slutproduktet.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed.

⁽¹⁾ Joint Research Centre, 2002, Scenarios for co-existence of genetically modified, conventional and organic crops in European agriculture.

http://www.jrc.cec.eu.int/download/gmcrops_coexistence.pdf
Round Table on research results relating to co-existence of GM and non-GM crops.

http://europa.eu.int/comm/research/biosociety/news_events/news_programme_en.htm

⁽²⁾ First European Conference on Co-existence of Genetically Modified Crops with Conventional and Organic Crops 13.-14. November 2003, Helsingør, Danmark.
<http://www.agrsci.dk/gmcc-03/>

⁽³⁾ Opinion of the Scientific Committee on Plants concerning the adventitious presence of GM seeds in conventional seeds.
http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf

3.3.2 De nødvendige oplysninger til identifikation af en GMO samles og offentliggøres i et centralt register. ⁽¹⁾

— ved formering, klargøring, behandling og pakning af frømateriale,

3.3.3 Det Fælles Forskningscenter arbejder p.t. på at standardisere og validere de i denne sammenhæng nødvendige prøvetagnings- og testmetoder.

— ved dyrkning, klargøring, høst og transport af planteprodukterne,

3.3.4 Identifikationen af specifikke DNA eller et specifikt protein i en GMO er med den nuværende analyseteknik teknisk mulig i området fra 0,001 til 0,05 procent af en samlet analyseprøve. Udgifterne til ikke-specifikke, kvalitative test til påvisning af GMO'er udgør p.t. mellem 100 og 150 euro pr. analyse. Udgifterne til specifikke og kvantitative test svinger mellem 250 og 500 euro pr. analyse.

— ved udvælgelse og klargøring af det ved høsten udvundne frømateriale til dyrkning,

— ved opkøb, bearbejdning, lagring og transport af landbrugsråstoffer og -produkter,

3.3.5 Der er stadig store forskelle i EU med hensyn til påvisningsprocedurerne pålidelighed og disponibilitet på hele dyrkningsområdet samt den tekniske kapacitet til deres gennemførelse. Kun i få medlemsstater står de til rådighed i tilstrækkeligt omfang, mens de i nogle medlemsstater slet ikke findes.

— ved den videre forarbejdning af fødevarer og foderstoffer og

— ved emballering, salg og mærkning af de færdige produkter.

3.3.6 I øjeblikket volder især kvantitative og specifikke analyser til påvisning af GMO'er store problemer, og i særlig grad når producenten ikke stiller en egnet påvisningsprocedure eller et tilstrækkeligt referencemateriale til rådighed. Problemet vedrører især GMO'er, som ikke er tilladt i Fællesskabet, men hvis forekomst ikke kan udelukkes i importerede frø eller råstoffer.

3.4.2 På de fleste områder er den bedste faglige praksis i mange henseender allerede reguleret. En supplerende af denne med specifikke bestemmelser for omgangen med GMO'er er en afgørende forudsætning for den praktiske gennemførelse af lovbestemmelserne om risikostyring samt om sporbarhed for og mærkning af GMO'er. Det største behov herfor findes inden for områderne frøproduktion og landbrugsproduktion, men også mht. opkøb, lagring og transport af landbrugsprodukter.

3.4 Bedste faglige praksis inden for landbruget

3.4.3 Resultatet af, men også kravene til bedste faglige praksis afhænger i væsentlig grad af, hvorvidt denne praksis er blevet fulgt i de forudgående produktionstrin.

3.4.1 Bedste faglige praksis skal overholdes i hele fødevarerproduktionskæden

— ved forskning og udvikling, især også ved udsætning af GMO'er i forskningsøjemed (del B 2001/18/EF),

— ved udvikling af frø, især med henblik på det genetiske udgangsmateriales beskaffenhed og de forskellige niveauer af det tilgrundliggende frømateriale,

— ved opretholdelsesavl og — formering.

3.4.4 For at undgå uønsket krydsbestøvning og anden spredning af GMO'er på nytteområder og i miljøet samt for at undgå blanding af GMO-afgrøder med ikke-GMO-afgrøder skal der (under hensyntagen til kulturelle og regionale forhold) iværksættes forskellige tiltag. Kommissionen anfører en ikke-udtømmende liste over disse i sine retningslinjer om sameksistens ⁽²⁾ og opfordrer medlemsstaterne til at udarbejde lignende nationale regler. Disse vedrører både landbrugere, som dyrker GMO'er, og landbrugere, som ønsker at undgå dem i deres produkter. De vedrører desuden maskinstationer og handelsvirksomheder, herunder lager- og transportvirksomheder, samt myndigheder med ansvar for landbrugsområdet og institutioner på landskabs- og naturbeskyttelsesområdet.

⁽¹⁾ Kommissionens beslutning af 23. februar 2004 om fastlæggelse af de nærmere bestemmelser for, hvorledes de registre med oplysninger om genetiske modifikationer i GMO'er, som er omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF, skal fungere (meddelt under nummer K(2004)540) (2004/204/EG). EUT L 65 af 3.3.2004, s. 20.

⁽²⁾ Kommissionens henstilling af 23. juli 2003 om retningslinjer for udvikling af nationale strategier og bedste praksis for sameksistens mellem genetisk modificerede afgrøder og konventionelt og økologisk landbrug (meddelt under nummer K(2003) 2624). EUT L 189 af 29.7.2003, s. 36.

3.5 Beskaffenhed, kontrol og mærkning af frø

3.5.1 Frø udgør starten af produktionskæden. De formerer sig afhængigt af sorten med faktor 40 til 1 000 og kan undertiden ligge i jorden i lang tid. Hvis der er tale om fremmedbestøvere, vil GMO'er i frø bestøve dyrkede naboplanter og beslægtede vilde arter, såfremt der i nærheden vokser sådanne. I den forbindelse kan frø og pollen spredes over store afstande. Alle forskere er enige om, at forekomsten af GMO'er i frø på grund af disse rumlige og tidsmæssige faktorer spiller en afgørende rolle for sameksistensen.

3.5.2 Direktiv 2001/18/EF gør det muligt at fastlægge grænseværdier for bestemte produktgrupper, under hvilke der ikke er krav om mærkning med GMO-indhold, hvis bestemte forudsætninger er opfyldt. For fødevarer og foderstoffer blev der i forordningen om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer ⁽¹⁾ samt sporbarhed ⁽²⁾ fastlagt en grænseværdi på 0,9 %.

3.5.3 Kommissionen har inden for rammerne af retningslinjerne for frø og planteforædlingsmateriale foreslået ligeledes at fastlægge grænseværdier for GMO-mærkning i frø på mellem 0,3 og 0,7 %. På grund af retlige betænkeligheder trak Kommissionen i oktober 2003 dette forslag tilbage og udarbejdede et nyt forslag. Dette indeholdt dog kun grænseværdier for rapsfrø og majsfrø på 0,3 %. Kommissionen trak imidlertid også dette forslag tilbage i september 2004. Der påtænkes nu yderligere konsekvensanalyser med henblik på at bygge beslutningen på et mere solidt videnskabeligt grundlag og navnlig få et mere præcist billede af de økonomiske virkninger. Det står klart, at fastsættelsen af renhedskrav til ikke-genmodificerede frø har afgørende betydning for, om sameksistens mellem visse plantearter og produktionsformer overhovedet vil være mulig, og hvilke omkostninger der vil være forbundet hermed.

3.5.4 Der er blandt medlemsstaternes regeringer og de berørte organisationer og virksomheder forskellige holdninger til spørgsmålet om, hvorvidt der skal fastlægges grænseværdier for det tilfældige og teknisk uundgåelige indhold af GMO'er i frø og i givet fald om grænseværdiernes niveau.

3.5.5 Ved mærkningen af frø er der ikke — ligesom ved fødevarer og foderstoffer — tale om at informere slutbrugerne af hensyn til disses valgfrihed. Derimod er mærkningen en væsentlig oplysning for dem, der i henhold til lovbestemmelserne sætter GMO'er ud i miljøet, og for de myndigheder, der er ansvarlige for direktivet om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer. Manglende oplysninger om forekom-

sten af GMO'er i visse frø gør deres lovbestemte registrering, overvågning (Post-Market Monitoring) og — i tilfælde af et senere forbud — tilbagekaldelse til en praktisk umulighed.

3.5.6 Hvis en GMO eksempelvis på et senere tidspunkt viser sig at være et allergen, eller hvis overførslen af dens egenskaber til beslægtede vilde plantearter fører til en konkurrencefordel og dermed til uønskede forskydninger af den økologiske ligevægt, ville den pågældende GMO skulle forbydes og trækkes tilbage fra markedet. Til dette formål ville grænseværdier på det af Kommissionen foreslåede område være fuldstændigt uacceptabelt. Går man ud fra, at samtlige frø fra den pågældende plantearter er forurenede med op til en halv procent af denne GMO, ville der skulle træffes tilbagekaldelses- og nødforanstaltninger for hele høsten og samtlige frø fra denne plantearter.

3.5.7 Praktiske erfaringer med tilbagekaldelse i USA viser både vanskelighederne og de mulige omkostninger ved en sådan foranstaltning. Efter at USA's miljøstyrelse (United States Environmental Protection Agency — US EPA) i 2000 forbød anvendelsen af det genmodificerede majsfrø »Starlink« pga. risikoen for allergiske reaktioner, opstod der omkostninger på omkring 1 mia. dollar i hele produktionskæden. Forurenede frø og afgrøder blev i stor stil opkøbt og fjernet fra markedet. Alligevel har det til dato ikke vist sig muligt at slippe helt af med forureningen. I USA blev der i 2003 fundet spor af »Starlink« i mere end 1 % af de undersøgte prøver.

3.5.8 Derudover har forekomsten af GMO'er i ikke genetisk modificerede frø afgørende indvirkning på omkostningerne for landbrugets forædlings- og forarbejdningsindustri. Såfremt alle ikke genetisk modificerede produkter alligevel skal have undersøgt deres GMO-forureningsgrad rutinemæssigt med henblik på at sikre, at de ikke overskrider de opstillede mærkningsgrænseværdier for fødevarer og foderstoffer på 0,9 % og den tilsvarende lavere forureningsgrad for ufærdige produkter, bliver resultatet enorme udgifter til test og kontrolforanstaltninger.

3.5.9 GMO-forureningen af konventionelle og biologiske frø vil desuden spille en vigtig rolle ved identificeringen af forvolderen af de økonomiske skader i forbindelse med overtrædelse af mærkningsgrænseværdierne for fødevarer og foderstoffer samt af de heraf følgende lavere grænseværdier, som kræves af handels- og forarbejdningsvirksomhederne. Formodede skadevoldere vil naturligvis først kræve bevis for, at skaderne ikke snarere skyldes frømaterialelets beskaffenhed end overførsel af GMO'er på marken.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer.

EUT L 268 af 18.10.2003, s. 1.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1830/2003 af 22. september 2003 om sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer.

EUT L 268 af 18.10.2003, s. 24.

3.5.10 Endelig har forekomsten af GMO'er i konventionelle og biologiske frø en negativ indvirkning på landbrugernes muligheder for plantning og avl af egne frø. Den oprindelige forurening kan akkumuleres i den følgende generation, navnlig når der dertil kommer yderligere forurening fra de tilstødende marker. Dette kan ikke alene føre til betydelige økonomiske tab for de berørte landbrugere, men ville også forringe frømaterialelets mangfoldighed og lokale tilpassethed.

3.6 Produkt- og miljøansvar

3.6.1 Ifølge direktiv (85/374/EØF) om produktansvar kan producenterne af og de markedsføringsansvarlige for GMO'er gøres ansvarlige for fejlbehæftede produkter, hvis der er tale om en culpøs eller uagtsom handling, der har ført til skader på liv, helbred og ejendom.⁽¹⁾ Dette ansvar begrænser sig imidlertid til de slutprodukter, der er bestemt til privat brug og forbrug, og omfatter derfor hverken frø eller finansielle skadevirkninger som følge af en forringelse af høstens og dens afledte produkters værdi.

3.6.2 Denne fælles og udtømmende begrænsning af produktansvaret gør det vanskeligt at indføre nationale bestemmelser om GMO-leverandørers direkte ansvar også for civile retlige skader og pålægger brugerne (landbrugere) som umiddelbare producenter af slutproduktet det samlede civile retlige ansvar.

3.6.3 »Udsætning i miljøet, transport og markedsføring af genetisk modificerede organismer som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF« er omfattet af det nye direktiv 2004/35/EF om miljøansvar, som bemyndiger medlemsstaterne (men ikke enkeltpersoner) til at forpligte de ansvarlige til bortskaffelse og afhjælpning af miljøskader, såfremt de har handlet forsætligt eller uagtsomt, og det er muligt at fastslå årsagssammenhængen mellem skaden og de enkelte operatørers aktiviteter.⁽²⁾ Medlemsstaterne skal gennemføre dette direktiv senest den 30. april 2007. Hvis der er givet tilladelse til udsætning af en GMO i EU, vil dette som regel udelukke tilfælde af uagtsomhed og forsætlighed, medmindre de særlige regler for udsætning overtrædes. EØSU har allerede i sin udtalelse om direktivet om miljøansvar⁽³⁾ slået fast, »at definitionen af biodiversitet bør omfatte virkningen af genetisk modificerede organismer på såvel kort som lang sigt«.

⁽¹⁾ Rådets direktiv af 25. juli 1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar (85/374/EØF).
http://europa.eu.int/eur-lex/da/consleg/main/1985/da_1985L0374_index.html

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56-75, jf. artikel 3 og 4 samt bilag III.
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004L0035&model=guicheti

⁽³⁾ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader« (KOM(2002) 17 endelig – 2001/0021 (COD)), CES 868/2002, EFT C 241 af 7.10.2002, s. 37-45.

3.7 Civilretligt ansvar

3.7.1 Uønsket forekomst af GMO'er i produkter, produktionsanlæg og dyrkningsområder kan medføre økonomiske tab for landbrugere, forarbejdere og forhandlere af fødevarer og foderstoffer, såfremt dette vanskeliggør, hæmmer eller umuliggør produktion og salg af produkter uden genteknik eller kræver særlige foranstaltninger til kontrol og rensning. Den kan desuden nødvendiggøre udgiftskrævende foranstaltninger til retablering af den oprindelige tilstand i områder, hvor udsætningen af GMO'er ikke er tilladt eller planlagt (f.eks. økologisk følsomme områder).

3.7.2 Forsikringsbranchen udelukker i øjeblikket muligheden for en forsikring mod sådanne civile retlige krav.

3.7.3 Kommissionen forestiller sig, at det civile retlige ansvar for disse omkostninger skal reguleres af medlemsstaterne. Det er åbenlyst, at dette vil påvirke konkurrencesituationen inden for Fællesskabet. Forskellige nationale regler på dette område kan medføre betragtelige fordejligheder af konkurrencen i det indre marked samt retsikkerhed i de tilfælde, hvor årsag og virkning overskrider Fællesskabets indre grænser.

3.7.4 Individuelt ansvar for omkostninger, som andre må afholde som følge af skadeforebyggelse (tests, kontroller og andre foranstaltninger til forebyggelse af krydsbestøvning og forurening med GMO'er), er næppe juridisk gennemførligt. I modsætning til reguleringen af faktisk opståede skader kan der ikke gennem almindeligt gældende ansvarsregler kompenseres for disse betydelige omkostninger, som vil opstå i alle de regioner, hvor der dyrkes GMO'er. De berørte landbrugere, virksomheder og myndigheder kan dog få kompensation gennem fonde for udgiftsdeling, der finansieres af de ansvarlige virksomheder og landbrugere.

3.8 Samfunds- og driftsøkonomiske omkostninger

3.8.1 Dyrkningen af GMO'er vil gøre det nødvendigt at iværksætte foranstaltninger til kontrol og forebyggelse af uønsket forekomst af GMO'er inden for hele fødevarer- og foderstofproduktionsområdet og kan derudover få konsekvenser for markedssituationen i bestemte områder og for bestemte produktionsformer og produkttyper (f.eks. regionale kvalitetsmærker og biologisk landbrug og produktion). Ud over de erhvervsdrivende vil dette også påvirke forskellige myndigheder og institutioner i medlemsstaterne og Fællesskabet.

3.8.2 Nogle af de foranstaltninger til kontrol og forebyggelse, der skal sikre sameksistens, indebærer radikale ændringer i den landbrugsmæssige, håndværksmæssige og industrielle praksis og tradition. De økonomiske, sociale og kulturelle konsekvenser for især landbrugerne og de ikke-industrialiserede fødevarerproducenter er ikke hidtil blevet systematisk undersøgt og beskrevet. Dette forekommer dog stærkt påkrævet, hvis man skal undgå uønsket påvirkning af disses overlevelses- og konkurrenceevne samt af markeds- og prisstrukturen.

3.8.3 Der er behov for en detaljeret oversigt over disse omkostninger til vurdering af, hvilke foranstaltninger og forskrifter der er mest hensigtsmæssige og effektive til sikring af sameksistens. For øjeblikket foreligger der kun få og spredte oplysninger og vurderinger. (1)

3.8.4 EØSU mener, at en omfattende oversigt over og vurdering af de omkostninger, der vil opstå for de enkelte erhvervsdrivende i bestemte produktionsformer og regioner samt for det offentlige som følge af sameksistensforanstaltninger, er en ufravigelig forudsætning for at skabe en fremtidsorienteret og bæredygtig sameksistensordning. Der er behov for klarere samt mere forpligtende og troværdige bestemmelser om, hvem der skal afholde, henholdsvis slippe for disse omkostninger.

3.8.5 EØSU er enig med Kommissionen, når denne i sine retningslinjer om sameksistens anfører: »Under indførelsen af en ny produktionstype i en region bør de erhvervsdrivende (landbrugere), der indfører den nye produktionstype, som et generelt princip bære ansvaret for gennemførelsen af de forvaltningsforanstaltninger på bedrifterne, der er nødvendige for at begrænse genflowet. Det bør være muligt for landbrugerne selv at vælge den foretrukne dyrkningsform uden derved at tvinge nabobedrifter til at fravige allerede indførte dyrkningsstrukturer.«

3.8.6 En stigning i produktionsomkostningerne som følge af de nødvendige sameksistensforanstaltninger må ikke væltes over på forbrugerpriserne. Det ville indebære indskrænkning af valgfriheden, især for de socialt set svagere forbrugere. Landbrugsmæssig og ikke-industrialiseret produktion af fødevarer uden genteknik bør ikke trues af omkostnings- og prisforhøjelser og tvinges ind i en niche.

4. EØSU's anbefalinger

4.1 Principper for sameksistens

4.1.1 Sameksistensreglerne bør hente inspiration i principperne om forsigtighed, opretholdelse af den naturlige og opdyr-

kede biologiske mangfoldighed, omkostningsreduktion, fremme af økonomiske og sociale muligheder, fremme af regional mangfoldighed og økonomisk ansvarlighed samt forurenere betaler-princippet og være udformet med sigte på langsigtet bæredygtighed, effektivitet, praksisnærhed og fejlsikkerhed.

4.1.2 De nødvendige foranstaltninger og medfølgende omkostninger skal principielt afholdes af de økonomiske aktører, som i kraft af markedsføringen og anvendelsen af GMO'er gør foranstaltningerne nødvendige. De bør så vidt muligt ikke belaste dem, der ønsker at producere og konsumere GMO-frit, og må ikke medføre øgede produktionsomkostninger og prisforhøjelser for de pågældende. De bør heller ikke afholdes af skatteyderne.

4.1.3 Foranstaltninger til forhindring af forekomst og spredning af GMO'er bør principielt finde sted på det niveau, hvor de medfører færrest mulige omkostninger og har den bedst mulige virkning.

4.1.4 I tilfælde, hvor dyrkningen af en GMO gør produktionen af planter af samme eller beslægtet art uden genteknik umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig, bør den forbydes.

4.2 Etablering af videnskabelige data og anvendelse af den nuværende viden

4.2.1 Så længe der arbejdes ud fra ufuldstændige, videnskabelige data, eller sådanne overhovedet ikke foreligger, bør forsigtighedsprincippet finde anvendelse ved tilrettelæggelsen af betingelserne for sameksistens med en målsætning om at undgå at foretage ændringer, der ikke eller kun vanskeligt kan omgøres, og hvis konsekvenser for sameksistensen ikke kan vurderes i tilstrækkeligt omfang. Denne forsigtighed bør også omfatte de økonomiske, sociale og lokalkulturelle aspekter af sameksistens.

4.2.2 Kommissionen opfordres til at fremlægge et sammenhængende, tværfagligt, videnskabeligt og praksisorienteret forskningsprogram, som lukker de store huller, vi har i vores viden om sameksistens.

4.2.3 Udtalelsen fra Den Videnskabelige Komité for Planter (2), som Kommissionen henviser til i debatten om grænseværdierne for GMO'er i frø, er utilfredsstillende. Den besvarer ikke spørgsmålet om, hvilke grænseværdier der kræves for mærkning, hvis bestemmelserne i direktiv 2001/18 skal overholdes. Udtalelsen giver heller ikke svar på, hvilke forureninger af frø der i praksis fører til hvilke forureninger i afgrøden og i slutproduktet. Kommissionen bør derfor igen forelægge præcise spørgsmål herom for Den Videnskabelige Komité.

(1) Generaldirektoratet for Landbrug, »Economic Impacts of Genetically Modified Crops on the Agri-Food Sector« (2000).
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/gmo/fullrep/index.htm>

(2) Udtalelse fra Den Videnskabelige Komité for Planter om »the adventitious presence of GM seeds in conventional seeds«.
http://europa.eu.int/comm/food/fs/scp/out93_gmo_en.pdf

4.2.4 Desuden bør de videnskabelige og praktiske undersøgelser, der foreligger på nationalt og regionalt niveau, samles og gøres tilgængelige for medlemsstaterne gennem Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet, Det Europæiske Miljøagentur og Det Fælles Forskningscenter.

4.2.5 Det anbefales, at Kommissionen sammen med forskellige regioner i EU gennemfører konkrete sameksistensforsøg i stor målestok og under forskellige vilkår. Gennem dyrkning af ikke-genmodificerede sorter af majs, raps, kartofler, roer og tomater, som entydigt kan udsondres fra andre sorter, bør alle de berørte parter i praksis afprøve og undersøge spørgsmål som forebyggelse af krydsbestøvning, forskellige sikkerhedsafstande, rengøring af maskiner, adskillelse i forbindelse med transport, lagring og forarbejdning samt andre forholdsregler for sameksistens.

4.3 Forsigtighed og anvendelse af de bedste teknologier, der er til rådighed, ved risikohåndtering

4.3.1 Mærkningen og den bedste faglige praksis skal sigte mod at muliggøre et så præcist overblik som muligt over omfanget og virkningerne af GMO'er. Den bør endvidere tillade en om muligt fuldstændig eliminering af en GMO i miljøet, i frømaterialer og i produkter.

4.3.2 Fastsættelsen af grænseværdier for mærkning eller bestemmelser om bedste faglige praksis må under ingen omstændigheder hindre eller umuliggøre retningslinjerne og målsætningerne i direktiv 2001/18/EF og forordning (EF) 1830/2003 og (EF) 1829/2003.

4.3.3 Der bør derfor principielt stilles krav om, at de bedste teknologier og den bedste praksis, der er til rådighed, finder anvendelse ved regulering af dyrkning, transport, forarbejdning og import og eksport af GMO'er.

4.3.4 I denne forbindelse skal der tages hensyn til de særlige krav om miljøbeskyttelse og til økosystemernes mangfoldighed i Europa.

4.4 Indsamling og opretholdelse af oplysninger, der er nødvendige for identifikation og mærkning

4.4.1 Ved identifikation af GMO'er og disses mærkning på de forskellige produktionstrin må det principielt kræves, at oplysningerne indsamles så præcist som muligt i første led af produktionskæden og gives videre til de følgende led i så fuldstændig form som muligt.

4.4.2 Tab af oplysninger bør principielt forhindres. Én gang indsamlede oplysninger bør dokumenteres og videregives uafhængigt af evt. fastlagte grænseværdier.

4.4.3 Etableringen og valideringen af testmetoder og referencemateriale skal sikres, holdes på det aktuelle tekniske niveau og så billigt som muligt stilles til rådighed for alle interesserede parter af de virksomheder og institutioner, som markedsfører en bestemt GMO eller udsætter en sådan som led i videnskabelige forsøg (inden for eller uden for Fællesskabet).

4.4.4 Der bør især i starten af produktionskæden vælges prøvetagningsmetoder, som sikrer den højeste mulige grad af sikkerhed og et maksimum af oplysninger. De bør derfor orienteres efter det mest pålidelige tekniske niveau og ikke efter grænseværdierne for mærkning.

4.5 Bindende, praktisk brugbare, kontrollerbare og effektive standarder for bedste faglige praksis på alle produktionsniveauer er en afgørende forudsætning

4.5.1 Standarderne skal udformes på en sådan måde, at målsætningerne for sameksistens og forsigtighed nås på lang sigt, og at de kan tilpasses det aktuelle videnskabelige og tekniske niveau.

4.5.2 For at undgå dels negativ påvirkning af det fælles marked for fødevarer og foderstoffer og den fælles landbrugs politik og dels konkurrenceforvridninger skal reglerne for bedste faglige praksis harmoniseres eller fastlægges på et fælles højt niveau under fleksibel hensyntagen til de forskellige betingelser for dyrkning og forarbejdning.

4.6 Mærknings- og renhedsforskrifterne for frø er afgørende for sikring af sameksistens

4.6.1 Ved fastlæggelsen af grænseværdier for mærkning af GMO'er i frø bør det derfor principielt tilstræbes at nå den i både teknisk og praktisk henseende højeste grad af præcision og gennemsigtighed. Selv om den teknisk pålidelige påvisningsgrænse i en prøve på nuværende tidspunkt ligger på 0,01 %, er et niveau på 0,1 % af hele frøpartiet mere realistisk, i betragtning af størrelsen og antallet af prøver, som skal tages i praksis.

4.6.2 Grænseværdien for mærkning af GMO'er i ikke genetisk modificerede frø skal fastsættes til den praktiske påvisningsgrænse.

4.6.3 I de pågældende retningslinjer for frømaterialer skal der desuden indarbejdes strenge krav (øvre grænser) til markedsføringen af ikke genetisk modificerede frø.

4.7 Bestemmelserne om civilretligt ansvar skal uden undtagelser dække ydelsen af erstatning for økonomiske tab

4.7.1 GMO'ers formeringsevne og det forhold, at uønskede forekomster kan medføre økonomiske tab for de berørte parter, nødvendiggør en tilpasning af medlemsstaternes bestemmelser om civilretligt ansvar, så de omfatter denne skadetype.

4.7.2 Reglerne om civilretligt ansvar skal sikre, at de implicerede kun kan gøres ansvarlige, såfremt de er i stand til at forebygge mulige skadevirkninger. Ansvar for anvendelsen af bedste faglige praksis og evt. yderligere krav til den markedsførende part bør påhvile anvenderen af GMO'en. Ansvar for skader, der måtte opstå trods overholdelse af bedste faglige praksis, bør derimod påhvile den markedsførende part. Dette kan eventuelt kræve en tilpasning af fællesskabslovgivningen på ansvarsområdet.

4.7.3 For så vidt angår økonomiske tab, der opstår som følge af markedsføring eller anvendelse af GMO'er, skal der principielt dokumenteres forsikringsdækning eller en lignende ansvarsdækning.

4.8 De samlede omkostninger til sameksistens skal beregnes, minimeres og fordeles efter forurenere-betaler-princippet

4.8.1 Kommissionen opfordres til at fremlægge en bred og systematisk vurdering af omkostninger, ændrede markedsvilkår og konsekvenser for de forskellige grene og driftsformer inden for landbruget og fødevarerindustrien, især for små og mellemstore virksomheder, det traditionelle landbrug inkl. deltidslandmænd, den traditionelle, ikke-industrialiserede fødevarerproduktion, det økologiske landbrug og økologisk fødevarerproduktion samt for frøproduktions- og frøavlbedrifter. Den bør navnlig også omfatte indvirkningerne på beskæftigelsen.

4.8.2 Endvidere bør Kommissionen redegøre for, hvilke indvirkninger de nødvendige sameksistensforanstaltninger og adskillelsen af produktionsmidler og varestrome vil få for opnåelsen af målene for den fælles landbrugspolitik og reformen heraf. Der skal her især tages højde for indvirkningerne på virksomhedsstrukturerne samt på lokale og regionale dyrknings-, forarbejdnings-, oprindelses- og kvalitetssikringsprogrammer samt på mærkningen heraf.

4.8.3 Kommissionen opfordres endvidere til at gøre rede for, hvordan ekstraomkostningerne i forbindelse med sameksi-

stensen skal kompenseres og fordeles efter forurenere-betaler-princippet, og hvilke foranstaltninger der er nødvendige for troværdigt at forebygge negativ indvirkning på priserne for fødevarer uden GMO'er i det indre marked.

4.8.4 Ved vurderingen af, om bestemte foranstaltninger lever op til proportionalitetsprincippet, skal der tages hensyn til konsekvenserne for den samlede produktionskæde.

4.9 Anbefalinger om lovgivning på EU-plan og nationalt plan

4.9.1 Følgende af sameksistensens aspekter bør reguleres på EU-plan:

- mærkningsforskrifter for forekomst af GMO'er i ikke genetisk modificerede frø,
- renhedsforskrifter for ikke genetisk modificerede frø med henblik på tilfældig forekomst af GMO'er inden for rammerne af de nuværende frødirektiver,
- de påkrævede mål, resultater, retslige rammebetingelser og mindstestandarder for god faglig praksis ved dyrkning af GMO'er og finansieringen af de heraf følgende ekstraomkostninger,
- det civilretlige ansvar, der påhviler såvel anvenderen af GMO'en som den markedsførende part, for skader, der kan opstå i forbindelse med sameksistens.

4.9.2 Følgende af sameksistensens aspekter bør reguleres på nationalt plan:

- særlige foranstaltninger til forebyggelse af uønsket krydsbestøvning og udbredelse af GMO'er, afhængigt af de regionale vilkår,
- regionale bestemmelser om dyrkning af bestemte GMO'er afhængigt af økonomisk hensigtsmæssighed og det regionale cost-benefit-forhold ved dyrkningen og de påkrævede forebyggende foranstaltninger; bestemmelserne kan også omfatte forbud mod dyrkning af bestemte GMO'er,
- foranstaltninger til beskyttelse af naturområder i henhold til direktiv 92/43 om naturtyper og vilde dyr og planter⁽¹⁾ og direktiv 79/409 om beskyttelse af fugle⁽²⁾ samt andre økologisk følsomme områder, samt
- foranstaltninger til beskyttelse af regionale økonomiske og kulturelle interesser.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7-50.
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&numdoc=31992L0043&model=guicheti

⁽²⁾ Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1-18.
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&numdoc=31979L0409&model=guicheti

5. De praktiske og aktuelle aspekter af sameksistensen

5.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg inviterede i juli 2004 aktører fra hele den berørte produktionskæde til en høring for at danne sig et konkret billede af den nuværende og den forventede fremtidige situation. Høringen mundede bl.a. ud i følgende konklusioner:

5.2 Tests og sporing af GMO gennem hele produktionskæden vil under alle omstændigheder medføre betydelige ekstraomkostninger. Simple, kvalitative tests koster i dag mellem 100 og 150 euro, mens prisen for differentierede og kvantificerede tests ligger på mellem 250 og 400 euro. Her gælder hver enkelt prøve kun en bestemt gensekvens. Testomkostningerne stiger i takt med antallet af muligt foreliggende GMO'er.

5.3 Det første tilfælde, hvor man har måttet trække en GMO tilbage fra markedet som følge af dens sundhedsskadelige virkninger («Starlink»-majs i USA), har indtil videre forårsaget udgifter på over 1 mia. dollar. Mere end to år efter indførelsen af tilbagetrækningsforanstaltningerne er det dog stadig ikke lykkedes at fjerne denne GMO helt fra markedet.

5.4 Såvel størrelsen som fordelingen af udgifterne til tests og sporing afhænger i høj grad af, om fraværet af GMO i visse produkter er den almindeligt accepterede og fastholdte standard på markedet, hvorfra der kun afviges undtagelsesvis, eller om producenterne, forarbejderne og forhandlerne skal påvise fraværet af GMO i hvert enkelt tilfælde.

5.5 Efter en GMO's introduktion på markedet er det i princippet ikke længere muligt at garantere, at andre sorter er absolut frie for denne GMO. Det er derimod muligt at begrænse den tilfældige og teknisk uundgåelige GMO-forurening til et niveau, der ligger under den i praksis gennemførlige påvisningsgrænse på 0,1 %.

5.6 Friholdelse af frø for utilsigtede sammenblandinger med GMO-frø stiller frøproduktionen over for betydelige ekstra udfordringer. Jo lavere den fastsatte grænseværdi er, desto større er udgifterne til forebyggelse og kontrol ved frøproduktion og -formering.

5.7 Afhængigt af den enkelte plantearts formeringsform er det kun muligt at sikre GMO-frie frø, såfremt der holdes en betydelig afstand mellem afgrøderne og sikres en fuldstændig adskillelse i de efterfølgende klargørings-, paknings- og salgsprocesser. I disse processer skal både ISO-standarderne og HACCP-protokollerne, som delvis stadig er under udvikling, og den eksterne kontrol overholdes.

5.8 En ledende international frøproducent har udtrykkeligt påpeget, at det er nødvendigt at fastholde renhedsgarantier på påvisningsgrænsen på 0,1 % også i USA, hvor der dyrkes store mængder af GMO, og i virksomheder, der klargør GMO-frø i de samme anlæg.

5.9 På nuværende tidspunkt findes der hverken inden for EU eller på internationalt plan bindende, praktisk anvendelige grænseværdier og standarder for GMO-forurening ved frøproduktion. Reglerne for kontrol af frø i EU-medlemsstaterne er i øjeblikket indbyrdes forskellige. Myndighedernes håndtering af forurening (godkendelsen svinger mellem under 0,1 % og 0,5 %) varierer også.

5.10 Mens frøproducenterne for tiden kategorisk afviser at garantere, at deres produkter er fuldstændig frie for GMO, er det lykkedes i Italien — gennem direkte forhandlinger mellem den italienske landbrugsorganisation, Coldiretti, og ledende frøproducenter — at opnå en aftale om sådanne garantier, som skal kontrolleres af tredjemand. I Østrig har markedsføring af frø, som indeholder GMO (mere end 0,1 % i prøver), været forbudt ved forordning siden 2002. På trods af en intensiv kontrol er der siden da ikke blevet konstateret nogen overtrædelse heraf.

5.11 Ekstraomkostningerne i forbindelse med frøproduktion og -formering ligger ifølge industrien på mellem 10 % og 50 %.

5.12 I tilfælde af kommerciel anvendelse af GMO i en region skal der ved formering af frø uden genteknologi anvises store beskyttede dyrkningsområder, hvilket allerede i dag er praksis med forskellige afgrøder i forskellige lande. Det er frem for alt nødvendigt med særligt store afstande ved dyrkningen af raps.

5.13 Alle markedsdeltagerne med undtagelse af frøproducenterne mener, at overholdelsen af strengere renhedsforskrifter for frø (mærkning af påvisningsgrænsen på 0,1 %) er en afgørende forudsætning for den fremtidige sikring af GMO-frie produkter.

5.14 Ved opkøb og forarbejdning af majs opstår der ekstraomkostninger på ca. 3 euro pr. ton alene til sikring af, at produkternes GMO-indhold ligger under 0,1 %, således som det kræves af producenterne af fødevarer, stivelse og foderstoffer. Disse omkostninger vil stige væsentligt i takt med en større anvendelse af GMO i landbruget. Ydermere er der — alt efter jordloddens størrelse — risiko for omkostninger på mellem 150.000 euro til 7,5 mio. euro i det tilfælde, hvor der alligevel sker en forurening ud over det garanterede tolerance-niveau.

5.15 Parallelt opkøb af genmodificerede og ikke-genmodificerede råstoffer i samme område synes ikke at være praktisk mulig. En fuldstændig adskillelse af opkøb, høst, tørring og transport er nødvendig.

5.16 Allerede nu sikrer opkøbsvirksomheder og — kooperativer, at deres produkter er GMO-frie ved at indgå kontraktmæssige aftaler med de bedrifter, de anvender som leverandører. Man har bl.a. etableret en positivliste over godkendte og kontrollerede frøsorter samt et komplet kontrolsystem lige fra dyrkning til levering og modtagekontrol.

5.17 Ifølge opkøbsvirksomhederne er det kun muligt at sikre produkter med et GMO-indhold, der ligger under den grænseværdi, som i dag accepteres af deres kunder, gennem en regional adskillelse af GMO-fri og GMO-holdig dyrkning. Omkostningerne ved en sådan dyrkningsstyring anslås til at ligge på mellem 150 til 250 euro pr. hektar. Ekstraudgifterne til adskillelse af transport og oplagring skønnes til at ligge på mellem 10 og 20 euro pr. ton.

5.18 Tilsvarende identitetssikring og kvalitetssikringssystemer findes også i forarbejdningsleddet som f.eks. i møllerne. Møllernes kunder forventer i dag renhedsgarantier på mellem 0,1 og max. 0,5 %. Dette medfører standardiserede PCR-prøver og sporbarhedsprøver af alle leveringer. Endvidere foretages der en kontrol af leverandørerne, som normalt skal påvise, at de udelukkende køber og forarbejder GMO-frie produkter. Ved transporten undgås der så vidt muligt kritiske punkter med risiko for sammenblanding og forurening som f.eks. i speditions- og havnelagre, hvor også genmodificerede varer omlades.

5.19 Møllernes udgifter til renholdelse vurderes i forbindelse med majs til i øjeblikket at ligge på 2,50 euro, som skal lægges oven i de ekstra tillæg (se ovenfor), som forlanges af leverandørerne. Da disse omkostninger kun kan væltes over på den del af produkterne, for hvilke der kræves en sådan garanti, men opstår for hele den forarbejdede mængde, er de i dag betydeligt højere for ikke-genmodificerede slutprodukter (majsgryn udgør f.eks. kun 50 % af det forarbejdede produkt), dvs. meromkostningerne (2,50 + 3,00 = 5,50 euro) beløber sig her til 11 euro pr. ton majsgryn. Hvis der alligevel sker en forurening over den garanterede renhedsgrense af produkter, der er blevet leveret til kunderne, kan risikoen alt efter partiets størrelse og videreforarbejdningen af disse råstoffer løbe op på et tocifret millionbeløb. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at forsikre sig mod sådanne risici.

5.20 Forarbejdernes forsigtige indkøbspolitik medfører, at hele områder, hvor der på grund af GMO-dyrkning er en

forhøjet risiko for forurening, i givet fald udelukkes fra indkøb, uafhængigt af den reelle forurening af enkeltpartier fra disse regioner. Alene en prøvedyrkning af genmodificeret hvede i en tysk delstat resulterede i, at den største tyske gruppe af møllere ikke længere får leveret hvede fra den pågældende region.

5.21 De fleste store europæiske detailleverandørers og mærkevarereproducenters politik om principielt at garantere for fravær af GMO i deres produkter har i de senere år ført til etableringen af omfattende kvalitetssikringssystemer, i hvilke de enkelte virksomheder årligt investerer et tocifret millionbeløb. Systemerne består af såvel et komplet dokumentations- og kontrolsystem for leverandørerne som af regelmæssige stikprøver af de tilbudte produkter. Hidtil har kunderne som regel ikke mærket noget til disse ekstraomkostninger. Der har indtil videre ikke fundet nogen systematisk kvantificering af de enkelte produkter og produktgrupper sted.

5.22 Set ud fra regionernes synspunkt er forudsætningerne for en sameksistens af genmodificeret og ikke-genmodificeret dyrkning meget forskellige. Navnlig i regioner med små bedrifter synes en parallel dyrkning inden for samme region at være umulig. Ifølge matriklen over landbrugsjord er eksempelvis 90 % af dyrkningsarealerne i Toscana »uegnede til sameksistens«. Det samme gør sig også gældende i andre europæiske regioner. Man må ligeledes huske på, at de teknisk krævende foranstaltninger til adskillelse, kontrol og afgrødeplanlægning ofte er uoverkommelige for netop de små bedrifter og landmænd, der har landbrug som bierhverv. Dette gælder ligeledes for den regionale, håndværksprægede forarbejdning af landbrugsprodukter.

5.23 De regionale kvalitetsmærker og oprindelsesgarantier, der spiller en stadig større rolle for markedsføringen af dyre kvalitetsprodukter, har indtil videre kategorisk afvist at anvende GMO. Både for så vidt angår de reelle produktionsomkostninger og disse produkters image ville en anvendelse af GMO i de pågældende oprindelsesregioner få enorme negative virkninger. Dette er en medvirkende årsag til, at mange europæiske regioner efterhånden har erklæret sig for GMO-frie områder, selv om retsgrundlaget herfor stadig er omstridt og kræver en regulering gennem europæisk og national lovgivning. Muligheden for, at enkelte bedrifter kan skabe enorme ekstraudgifter og risici for mange naboer og virksomheder i en region gennem dyrkning af GMO, som er tilladt i henhold til EU-lovgivning, synes for de berørte at være særdeles belastende og undergravende for den sociale stabilitet.

5.24 Muligheden for, at fremtidige GMO-sorter, i modsætning til de nuværende, også af sundhedsmæssige årsager (f.eks. såkaldte farmaceutiske sorter) skal adskilles hermetisk fra fødevarer- og foderstofproduktionen, hvilket allerede har skabt nye alvorlige problemer og usikkerhedsmomenter i USA, vækker særlig bekymring hos såvel de regionale myndigheder som hos landbrugsorganisationerne og forarbejderne.

5.25 I visse EU-medlemsstater er der vedtaget en lovgivning, som regulerer sameksistensen, eller også er lovgivningsproceduren næsten afsluttet. Allerede nu er der en tendens til meget

forskellige retsregler og procedurer i de enkelte lande. Forskellene kan ikke forklares ud fra regionale særpræg. En nødvendig harmonisering til sikring af sameksistensen synes allerede uundgåelig.

5.26 Sameksistensen af dyrkningsmetoder med og uden GMO og muligheden for GMO-frie fødevarer er et erklæret politisk mål i EU. Hvis det viser sig, at dette mål ikke kan nås gennem den gældende lovgivning, vil det være i forbrugernes, landbrugernes og de øvrige økonomiske aktørers interesse, at de pågældende forordninger og direktiver efterses i god.

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet af plenarforsamlingen, men opnåede mere end en fjerdedel af de afgivne stemmer:

Punkt 3.5.10

Udgår.

Begrundelse

Hvis man går ud fra, at der ved fastsættelsen af grænseværdier for udgangsmaterialer tages hensyn til krydsbestøvning af tilstødende jorder, og at der ved sameksistensbestemmelserne er taget højde for utilsigtet forurening, er den bekymring, der gives udtryk for i dette punkt, uberettiget.

Afstemningsresultat

For: 25

Imod: 55

Hverken for eller imod: 10

Punkt 4.2.1

Udgår.

Begrundelse

I forbindelse med tilladelse af GMO'er på markedet vil der blive kigget på alle aspekter, som kan have negative følger for menneskers og dyrs sundhed, samt på miljøvirkningerne. Der er ingen grund overhovedet til at fremhæve forsigtighedsprincippet i denne forbindelse. 100 % sikkerhed kan alligevel ikke garanteres og er heller ikke særlig realistisk.

Afstemningsresultat

For: 22

Imod: 60

Hverken for eller imod: 5

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — EU-aktionsplan for økologiske fødevarer og økologisk landbrug«

KOM(2004) 415 endelig

(2005/C 157/30)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 15. oktober 2004 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 Bernd Voss til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 413. plenarforsamling den 15. og 16. december 2004, mødet den 16. december 2004, følgende udtalelse med 70 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Antallet af økologiske landbrugsbedrifter i EU er steget stærkt i de sidste 15 år. Mellem 1985 og 2002 steg arealet og antallet af bedrifter i EU 15 fra 100 000 ha og 6 300 bedrifter til 4,4 mio. ha og 150 000 bedrifter. I samme tidsrum steg økologisk landbrugs andel af landbrugsarealet fra 0,1 til 3,3 %. Økologiske fødevarer har en omsætning på 11 mia. euro i Europa og 23 mia. euro på verdensplan.

1.2 I praksis er økologisk landbrug i alt væsentligt blevet udviklet siden 1920 af landmænd med opbakning fra interesse-rede forbrugere. En bæredygtig forbrugerefterspørgsel på specialiserede markeder opstod i 70'erne. I 80'erne satte vækst, fremme og kontrol med økologisk produktion og markedsføring af økologiske produkter ind takket være indgreb fra forskellige aktører inden for samfund og erhvervsliv.

1.3 De første EF-regler om økologisk landbrug fandtes i Rådets forordning EØF nr. 2092/91, som byggede på et mangeårigt forberedende arbejde i relevante sammenslutninger af landmænd, som arbejdede efter økologiske landbrugsprincipper. EU begyndte at yde støtte i 1992, hvor denne produktionsform blev inddraget i landbrugsmiljøpolitikken.

1.4 I juni 2001 og i december 2002 opfordrede Rådet (landbrugsministrene) Kommissionen til at forelægge en aktionsplan for økologiske fødevarer og økologisk landbrug. I den mellemliggende tid har Kommissionen gennemført en høring på internettet, hvori deltog 1.136 borgere og organisationer. Resultaterne af denne høring er bl.a. gengivet i Kommissionens arbejdsdokument om gennemførligheden af en EU-aktionsplan for økologiske fødevarer og økologisk landbrug. I juli 2003 blev der foretaget høring af Europa-Parlamentet. I januar 2004 blev der afviklet et optaktsarrangement, som havde omfattende

deltagelse af europæiske organisationer og regeringer samt den brede befolkning.

1.5 Aktionsplanen udgør et væsentligt bidrag til den fælles landbrugspolitik fremtidige udvikling og beskriver i præcise vendinger, hvilken specifik rolle denne landbrugsform skal spille i den fremtidige landbrugsmiljøpolitik. Denne øgede rolle forudsætter et samarbejde med de økonomiske aktører, herunder i første række producenterne. Det er derfor nødvendigt at tage hensyn til bedrifternes økonomiske interesser. Tidlig inddragelse af nationale og regionale myndighedsniveauer i medlemsstaterne vil blive afgørende for programmets succes.

1.6 EØSU udtrykker tilfredshed med EU's aktionsplan for økologiske fødevarer og økologisk landbrug. Det understreger dog, at EU's administration bør råde over tilstrækkeligt med menneskelige og materielle ressourcer til, at den på tilfredsstillende vis kan varetage de fremtidige opgaver, som denne plan indebærer. I denne sammenhæng noterer udvalget med tilfredshed, at Europa-Parlamentet under førstebehandlingen har besluttet at medtage aktionsplanen på budgetposterne for fremmetiltag, bl.a. til tiltag til fremme af landbrugsvarers kvalitet.

2. Kommissionsdokumentets indhold

2.1 Kommissionen konstaterer, at økologisk landbrug i høj grad bidrager til diverse tiltag inden for EU's politik med sigte på et højt miljøbeskyttelsesniveau. Som problemområder nævnes: pesticider, plantegødningsstoffer, jordbundsbeskyttelse, artsbeskyttelse, naturbeskyttelse, dyrebeskyttelse og fødevarerikkerhed.

2.2 Kommissionen finder det vigtigt løbende at udbygge økologisk landbrug og at udnytte dets kommercielle potentiale. Man bør derfor være særligt opmærksom på landbrugsbedriftenes indkomstforhold. Der bør tages hensyn til det økologiske landbrugs to funktioner, nemlig a) fremstilling af økologiske produkter til priser, som nødvendigvis må være højere, fordi der ikke benyttes produktionsmidler med miljøvirkninger og som følge af det lavere udbytte og b) levering af offentlige goder, som ikke formår at opnå markedspriser, og som derfor er afhængige af offentlig finansiering.

2.3 Aktionsplanen omfatter tre prioriterede opgaver:

- en informationsstyret udvikling af markedet for økologiske fødevarer og større bevidsthed om forbrugerne
- effektivisering af den offentlige støtte til økologisk landbrug og
- forbedring og styrkelse af EU's normer for økologisk landbrug og import- og kontrolkrav.

2.4 Planen omfatter 21 aktioner, hvoraf to har budgetvirkninger og er afhængige af, om der er bevillinger til rådighed. Aktionsplanens gennemførelse afhænger af, hvilke menneskelige ressourcer Kommissionen råder over. Kommissionen agter ufortøvet at tage de nødvendige tiltag i overensstemmelse med de fastlagte retningslinjer. Aktionsplanen indeholder ingen faste oplysninger om mål og tidsplan.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Reform af den fælles landbrugspolitik

3.1.1 Luxembourg-afgørelserne om reform af den fælles landbrugspolitik fra juni 2003 lægger for talrige produkters vedkommende op til en reduktion af de regulerede priser og en udhuling af sikkerhedsnettet. På grund af en omfattende afkobling mellem direkte støtte og produktionen som et nyt udgangspunkt for landbrugsreformafgørelser forventer Kommissionen en stabilisering eller sågar en stigning i priserne på landbrugsvarer. Da de priser, som producenterne af økologiske varer får, afhænger af producentprisernes generelle niveau, kan der opstå nye gevinstmuligheder for økologiske landmænd. EØSU understreger, at dette kun kan lade sig gøre, hvis fællesskabspræferencen fastholdes på et tilstrækkeligt niveau for alle landbrugsprodukter.

3.1.2 Støtten til økologisk landbrug afhænger bl.a. af det samlede omfang af ressourcerne under landbrugspolitikens anden søjle. Det pålægges ikke medlemsstaterne at yde obligatorisk støtte til denne landbrugsform. EØSU konstaterer, at i de europæiske lande og regioner, som fremmer økologisk landbrug og økologiske fødevarer, er denne erhvervssektor særlig

omfangsrig og særdeles stabil. Man bør nøje følge med i, hvilken dynamik der opstår i medlemsstaterne i forbindelse med udformning og gennemførelse af den nye europæiske landbrugsfond for landdistriktudvikling.

3.1.2.1 Udvalget ser med stor bekymring på de forestående afgørelser om EU's finansielle overslag. Især midlerne til landdistriktudvikling trues af nedskæringer. EØSU påpeger, at disse midler har afgørende betydning for en stabilisering og innovativ udvikling af Europas landdistrikter. EØSU har udtalt sig om dette emne i sin initiativudtalelse om politikken for udvikling af landdistrikterne⁽¹⁾ og er ved at udarbejde en udtalelse om forslaget til forordning om Den Europæiske Landbrugsfond til Udvikling af Landdistrikterne⁽²⁾.

3.1.3 Antallet af personer, som ønsker at nyde godt af midlerne til landdistriktudvikling, er i stadig stigning, og denne tendens vil fortsætte som følge af de ti nye landes tiltrædelse. Selv om 80 % af ressourcerne fra graduering skal anvendes i de lande, som de stammer fra, er de ekstra finansielle midler, som herved stilles til rådighed, særdeles begrænsede.

3.1.4 Økologisk landbrug har mere end andre former for landbrug gode muligheder for at levere offentlige goder. Udvalget opfordrer Kommissionen, Rådet og Parlamentet til at sikre sig, at de ændringer af landbrugspolitikken, som blev besluttet i juni 2003, ikke er til skade for god arealanvendelse og anmoder om, at de finansielle beløb til fordel for den anden søjle og landdistriktspolitikken er tilstrækkelige til at dække EU's prioriterede opgaver.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Markedet for økologiske fødevarer

4.1.1 Forbrugernes syn på økologiske varer

4.1.1.1 Markedsaktørerne inden for økologisk landbrug, herunder især producenterne, har allerede erobret en betydelig del af fødevaremarkedet, således at der efter EØSU's mening ikke længere er tale om et »nichemarked«. I en lang række EU-regioner og for visse varetypers vedkommende sidder økologiske bedrifter og økologiske fødevarer allerede på en meget stor markedsandel. Talrige råvarer til fremstilling af fødevarer til børn stammer således fra økologisk landbrug.

⁽¹⁾ EØSU's initiativudtalelse om »Den fælles landbrugspolitikens anden søjle: perspektiverne for tilpasning af politikken for udvikling af landdistrikterne (Opfølgning af konferencen i Salzburg)«.

⁽²⁾ EØSU's udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)«, som er under udarbejdelse.

4.1.1.2 I Europa findes der regionale og produktspecifikke karakteristika med hensyn til produktion, forarbejdning, markedsadgang samt forskning, uddannelse og videreuddannelse inden for økologiske fødevarer. Årsagen hertil kan være naturlige, regionale forhold eller et dynamisk samspil mellem de lokale økonomiske aktører. I aktionsplanen bør Kommissionen efter udvalgets mening lægge særlig vægt på etableringen af »klynger« inden for økologisk landbrug i Europa.

4.1.1.3 Økologiske fødevarer har for mange virksomheder især inden for landbruget, men også inden for forædling og markedsføring, vist sig at være et middel til at sikre virksomhedernes fortsatte eksistens.

4.1.2 Markedsmekanismer

De højere markedsføringsomkostninger ved de økologiske varer (større omkostninger igennem hele distributionskæden) bærer nok en del af skylden for de højere priser i produktions-, forædlings- og detailsalgssektoren. Udvalget kan derfor fuldt ud godkende initiativerne til etablering af regionale forædlings- og produktionsstrukturer, fordi de vil kunne være med til at bringe producenter og forbrugere tættere på hinanden og gøre det muligt at forstå, hvordan priserne dannes. På den anden side må man ikke overse, at der i nogle medlemsstater har fundet store koncentrationer sted inden for fødevarerhandelen, som øver et betydeligt pres på produktionspriser også inden for økologisk landbrug.

4.1.3 Informationsstyret efterspørgsel

EØSU bakker stærkt op om tiltagene (Aktion 1) til at støtte informationskampagner- og salgsmæssige fremstød. Dog bør der her tages hensyn til erfaringerne fra visse medlemsstater, idet der inden for storkøkkener, kantiner, skoler m.v. gør sig et særligt indkøbspristryk gældende. Storkøkkener, som leverer til børn, ældre og syge udgør et vigtigt marked.

4.1.4 Markedsproblemer som følge af divergerende normer

Den planlagte oprettelse af en internetdatabase, der gør det muligt at sammenligne de forskellige nationale og regionale normer, kan være et nyttigt middel til at sætte skub i vareudvekslingen på det fælles marked. Målet om helt at eliminere alle forskelle er dog for vidtgående. Disse forskelle skyldes ofte regionale, sektorielle og kulturelle forhold og er en drivkraft bag innovation og videreudvikling af normer og produktkvalitet.

4.1.5 Opfølgning og analyse af udbud og efterspørgsel

Det forekommer fornuftigt at forbedre indsamlingen af statistiske data både for produktionen af og markedet for økolo-

giske produkter (Aktion 3). Med hensyn til indsamling og behandling af disse data bør man imidlertid sikre sig, at markedsaktørerne (et lille antal store kommercielle foretagender på efterspørgselsiden og et stort antal små og mellemstore landbrugsbedrifter på udbudssiden) når disse supplerende elementer er indsamlet, får mulighed for at drage fordel af dataene på lige fod eller i det mindste uden at der opstår alvorlige ulemper for landbruget. I de nye medlemsstater er indsamling og hurtig offentliggørelse af statistiske data for denne sektor fortsat et mål, som bør søges nået

4.2 Offentlig støtte til økologisk landbrug

4.2.1 Økologisk landbrug og den fælles landbrugspolitik

Udvalget rejser det spørgsmål, om den europæiske landbrugsmodel, nemlig et alsidigt landbrug, som økologisk landbrug og dets miljøresultater yder et vigtigt bidrag til, er fremhævet tilstrækkeligt i de internationale WTO-forhandlinger til at sikre den fælles landbrugspolitikens levedygtighed, og mere konkret at opretholde støtten inden for den fælles landbrugspolitikens anden søjle i den grønne boks.

4.2.2 Landdistriktudvikling

Ud over at udarbejde en webbaseret oversigt over alle EU-foranstaltninger (Aktion 5) foreslås det, at man for at fremme den lokale produktion af økologiske fødevarer tilpasser hygiejne- og sundhedsnormerne for små og mellemstore virksomheder inden for forædling og markedsføring af fødevarer efter risikopotentialet. De normer, som gælder for forædlere af store mængder, er kun i sjældne tilfælde realiserbare for håndværksmæssige virksomheder med begrænsede regionale forædlings- og salgsmetoder. De udgør ofte en hæmsko for investeringer og bremser derved jobskabelsen i landdistrikter. Udvalget insisterer i særdeleshed på det nødvendige i normer, som er tilpasset små håndværksbaserede regionale virksomheder inden for forædling og markedsføring af både økologiske og traditionelle produkter. Disse virksomheder bør derfor kunne nyde godt af den særlige undtagelsesordning, som findes for forædlingsvirksomheder. EØSU anser det naturligvis fortsat for en absolut prioritet, at man overholder de principper om fødevarsikkerhed, som er beskrevet i hvidbogen om fødevarsikkerhed og sundhedsbeskyttelse og i de nyligt vedtagne bestemmelser.

4.2.2.1 Med hensyn til det initiativ, som foreslås i Aktion 6, om at satse på økologisk landbrug i miljømæssigt sårbare områder, bør man sørge for ikke herigennem at skabe skævheder i udbuddet inden for økologisk landbrug og derigennem skabe politisk begrundede konkurrenceforvridninger. De vanskeligere dyrkningsforhold, som findes i disse områder, bør beskrives udtømmende.

4.2.2.2 EØSU vurderer, at aktionsplanen ikke tager tilstrækkelig højde for den store betydning, som økologiske fødevarer og økologisk landbrug har for beskæftigelsessituationen, især i landdistrikter. Det fremgår af undersøgelser i medlemsstaterne, at det næsten udelukkende er inden for økologisk landbrug, at nye landbrugsbedrifter og dertil knyttede følgeaktiviteter er etableret. Ligeledes understreger udvalget, at alle landbrugets kvalitetsprodukter med regional oprindelsesbetegnelse har positiv indvirkning på udviklingen i landdistrikterne.

4.2.2.3 Erhvervsrettet uddannelse og videreuddannelse samt konsulentvirksomhed beskrives i Aktion 6. For at styrke landbrugets produktionsmetoder og markedsføringen og forædlingen af økologiske produkter er det nødvendigt at satse mere på informations- og videnformidling i forbindelse med landdistriktudvikling.

4.3 Forskning

4.3.1 Økologisk landbrug er en landbrugsform, som kun anvender og udvikler metoder, instrumenter og teknikker, som har så ringe miljøvirkninger som muligt.

4.3.2 Udvalget opfatter offentligt finansieret forskning i økologisk landbrug som en særlig udfordring. De forskningsfelter, som den private sektor kun investerer lidt i, men som har stor interesse for samfundet, bør gøres til spydspidser i den statslige forskningsfremmeindsats. Økologisk landbrug bør lige som teknologivurdering opføres som en prioritet i EU's forskningsrammeprogram.

4.3.3 Udvalget udtrykker tilfredshed med den øgede forskning i økologisk landbrug. Målene med denne forskningsindsats bør nuanceres bedre, og man bør evaluere sammenhængen med de øvrige felter inden for den fælles landbrugspolitik. Uddannelse, videnovertagelse og den betydning, som tillægges tværfaglig videnskab, er forudsætninger for en vellykket udvikling af den økologiske fødevarer sektor og bør tillægges større vægt og gives mere økonomisk støtte i Kommissionens aktionsprogram.

4.3.4 Der består et presserende behov for økologisk orienteret forskning både inden for planteudvælgelse og husdyravl. Det gælder her bl.a. om at videreudvikle passende racer og sorter af hensyn til salgbarheden.

4.4 Normer og kontrol — beskyttelse af integriteten

4.4.1 Forordningen

Det er af rent historiske årsager, at der endnu ikke er fastlagt grundprincipper for økologisk landbrug, selv om der findes en forordning om økologisk landbrug. I nogle medlemsstater, hvor denne form for landbrug har langvarige traditioner, har der

eksisteret grundprincipper i mange år. Der bør nås frem til den aftale med en tilhørende definition (Aktion 8), hvor der tages hensyn til erfaringerne fra EFOAM⁽¹⁾. I den forbindelse henstiller udvalget, at der også tages hensyn til den historiske udvikling på dette område i de nye medlemsstater.

4.4.1.1 Det skal bemærkes, at for nogle nationale organisationer indebærer begrebet økologisk landbrug også, ud over de økologiske kriterier, en række socioøkonomiske principper, såsom skabelse af værdifulde og socialt stabile arbejdspladser i landdistrikter. Forordningernes tilpasning til økologisk landbrug bør foregå på sag-for-sag-basis under særlig hensyntagen til af grundprincipperne, og indrømmelse af overgangsperioder med tilhørende slutdatoer bør gennemgås etape for etape (Aktion 9).

4.4.2 Anvendelsesområde for normerne for økologisk landbrug

Ud over kravet om forenklede og harmoniserede normer for plante- og dyrevavl bør man også påse, at de små og mellemstore landbrugsbedrifter fortsat kan øve indflydelse på avlens udvikling, så man undgår monopollignende strukturer i stil med dem, der f.eks. findes for mange afgrøder og inden for fjerkræavl. Inden for fjerkræavl er det allerede umuligt at forsyne bedrifter med racer, som egner sig for økologisk avl. Indførelsen af mere avancerede normer for dyrevelfærd må ledsages af investeringsstøtte, fordi der ofte opstår et behov for kostbar ombygning eller nyopførelse af staldbygninger. Med hensyn til markafgrøder findes der stadig ingen regler om handel med traditionelle lokale sorter eller sorter, som ikke længere figurerer i sortsregistret. EØSU beklager dette og opfordrer Kommissionen til at tage de nødvendige skridt til vedtagelse af de manglende regler.

4.4.2.1 Med hensyn til Aktion 10 (sidste led) er det nødvendigt at præcisere, om udtrykket »biodiversitet« gælder for dyrkede planter og avlsdyr, eller om begrebet skal fortolkes bredere og omfatter al fauna og flora. Imidlertid understreger EØSU tillige, at den opgave, som går ud på at bevare biodiversiteten i overensstemmelse med landbrugspolitikens målsætninger, ikke udelukkende må pålægges økologiske landbrugsbedrifter.

4.4.2.2 Selv om ressource- og energibesparende metoder er et af grundprincipperne inden for økologisk landbrug, tager EØSU afstand fra, at der indføres normer på området. På dette felt bør hovedvægten lægges på krav, som gælder for hele landbruget og hele erhvervslivet.

4.4.2.3 Udvalget udtrykker særlig tilfredshed med, at der for første gang opstilles økologiske EU-normer for vin og akvakulturprodukter. Udvalget mener, at der også vil opstå positive virkninger for de traditionelle metoder, som benyttes i disse sektorer.

(¹) International Federation of Organic Agricultural Movements.

4.5 Udvalget godkender, at der, som foreslået i Aktion 11, oprettes et uafhængigt ekspertpanel til teknisk rådgivning på den betingelse, at de berørte, dvs. landmænd, forædlingsvirksomheder og forbrugerne, inddrages behørigt, så den brede befolknings tillid til panelet sikres. For at denne aktion kan udmønte sig i gode resultater, bør man dog nøje fastlægge tidsplan, målsætninger og de nødvendige bevillinger.

4.6 Genetisk modificerede organismer

4.6.1 Udvalget beklager, at aktionsprogrammet på dette punkt kun omhandler tærskelværdier, men ikke foreslår en samlet tilgang til sikring af sameksistens som en forudsætning for økologisk landbrug i Europa.

4.6.2 Forbuddet mod anvendelse af GMO i økologisk landbrug har særlig betydning i den nuværende debat om reglerne om sameksistens. Henstillingerne vedrørende dette punkt kan følges langt hen ad vejen. Hele den øvrige landbrugssektor (traditionel og økologisk), hvor der ikke anvendes GMO, må ikke pålægges de omkostninger, som skyldes GMO-spredning, eller påføres indtægtstab, som kan henføres til GMO.

4.6.3 Med hensyn til økologisk landbrug bør de generelle tærskler for såsæd ligge på opsporingsniveauet (Aktion 12). Efter udvalgets mening bør opsporingsstærsklen også gælde for traditionel såsæd uden GMO. I modsat fald er der risiko for, at økologiske produkter vil blive smittet i hurtigt stigende omfang med GMO-elementer, hvilket ville udgøre en trussel mod grundlaget for økologisk landbrug i Europa. På grund af størrelsen af de landbrugsarealer, som er beliggende ved de nationale grænser i EU, og den frie bevægelighed for varer er harmonisering også nødvendig på dette område.

4.7 Kontrolsystemer

Indførelse af en risikobaseret kontrolmetode kan godkendes, jf. Aktion 13. EØSU påpeger dog, at der i den tyske udgave af aktionsplanen i modsætning til i den engelske udgave er tale om, at den største risiko med hensyn til brug af svigagtige metoder kan henføres til landbrugsproducenterne. EØSU anmoder indtrængende om at få dette korrigeret. De mest sårbare punkter befinder sig snarere i sektorerne før og efter den egentlige landbrugsproduktion, såsom forædling og markedsføring, hvilket man bør tage hensyn til i kontrolsystemernes risikoanalyse og risikostyring. Forbedringen af kontrolsystemerne bør gennemføres ved at begrænse administrative byrder og omkostninger. Et effektivt netværkssamarbejde mellem kontrolorganerne kan være nyttigt.

4.8 Import

4.8.1 Ved videreudviklingen af bestemmelserne om import af økologiske landbrugsvarer bør der tages hensyn til den stigende risiko for GMO-smitte.

4.8.2 Udvalget henstiller, at man satser på at fremme det økonomiske Middelhavsområde under særlig hensyntagen til de muligheder, som økologisk landbrug indebærer. Det gælder om at styrke centrene for økologisk produktion og at fremme deres samarbejde i netværker.

4.8.3 Af konkurrencemæssige årsager og især for, at økologisk landbrug i Europa kan bevare sine muligheder på markedet, er det ikke rimeligt, at internationale kommercielle aftaler indeholder flere indrømmelser for økologiske varer end dem, der gælder for traditionel import.

5. Sammenfatning

5.1 Udvalget udtrykker tilfredshed med, at der er fremlagt en aktionsplan for økologiske fødevarer og økologisk landbrug. Kommissionen reagerer hermed ikke blot på opfordringen fra Rådet (landbrug), men også på mange borgeres forventninger. Med indførelsen af krydsoverensstemmelse og fastsættelsen af kriterier for god landbrugs- og miljøpraksis stilles der nu større krav til en miljøvenlig udvikling af den europæiske landbrugs-politik.

5.2 EØSU udtrykker tilfredshed med målrettede markeds-kampagner og forbrugerinformation. Det forventer dog, at de eksisterende skævheder inden for fødevarerhandelen og i forædlingssektoren ikke skærpes.

5.3 Der bør i programmet for landdistriktsudvikling tages passende hensyn til denne sektor inden for rammerne af de foranstaltninger, der er knyttet til landbrugsprodukternes kvalitet, på grund af dens betydning for beskæftigelsesudsigterne og tilvejebringelse af offentlige goder.

5.4 Bestræbelserne på at harmonisere normer og kontroltiltag må ikke medføre for store byrder for virksomhederne og bør tage højde for regionale karakteristika. EU-logoet må ikke forhindre oprindelsesmærkning, hverken for EU-produkter eller tredjelandsprodukter.

5.5 Med hensyn til sameksistens med genetisk modificerede organismer savnes der et svar på, hvorledes økologisk produktion fremover kan sikres i hele EU. Tærsklerne for al såsæd bør af denne grund ligge på opsporingsniveauet af hensyn til GMO-forurening.

5.6 Økologisk landbrug bør tillægges en højere prioritet i EU's forskningsrammeprogram. Den store samfundsmæssige interesse og de få private forskningsmidler til denne sektor gør det nødvendigt at prioritere dette område.

5.7 De politiske beslutningstagere på europæisk plan har med Europa-Parlamentets beslutning om, at budgetmidler til fremme af landbrugsvarekvaliteten kan anvendes til aktions-

planen, taget skridt til at nedbringe de nævnte underskud af menneskelige og materielle ressourcer.

5.8 EØSU følger debatten om de finansielle overslag med stor bekymring. En nedskæring af midlerne til landdistriktudvikling vil også ramme økologisk landbrug og den økologiske fødevareproduktion i Europa.

Bruxelles, den 16. december 2004

Anne-Marie SIGMUND
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
