

Den Europæiske Unions Tidende

C 221

48. årgang

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

8. september 2005

Informationsnummer

Indhold

Side

I Meddelelser

.....

II Forberedende retsakter

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

414. plenarforsamling den 9. -10. februar 2005

2005/C 221/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »XXXIII. Beretning om Konkurrencepolitikken — 2003« SEK(2004) 658 endelig	1
2005/C 221/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser« KOM(2004) 143 endelig — 2004/0049 (COD)	8
2005/C 221/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt« KOM(2004) 144 endelig — 2004/0050 (COD)	13
2005/C 221/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Hvidbog om forsyningspligtigheder« KOM(2004) 374 endelig	17
2005/C 221/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udnyttelse af geotermisk energi — jordvarme«	22

DA

Pris: 30 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2005/C 221/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gennemførelse af etablerings- og ibrugtagningsfasen samt driftsfasen af det europæiske program for satellitbaseret radionavigation« KOM(2004) 477 endelig — 2004/0156 (COD)	28
2005/C 221/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Fællesskabet (INSPIRE)« KOM(2004) 516 endelig — 2004/0175 (COD)	33
2005/C 221/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om styring af oversvømmelsesrisikoen — Oversvømmelsesforebyggelse, oversvømmelsessikring og oversvømmelsesbekæmpelse« KOM(2004) 472 endelig	35
2005/C 221/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om finansiering af den fælles landbrugspolitik« KOM(2004) 489 endelig — 2004/0164 (CNS)	40
2005/C 221/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 2759/75, (EØF) nr. 2771/75, (EØF) nr. 2777/75, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1255/1999 og (EF) nr. 2529/2001 for så vidt angår undtagelsesforanstaltningerne til støtte for markedet« KOM(2004) 712 endelig — 2004/0254 (CNS)	44
2005/C 221/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »10 år efter Beijing: vurdering af fremskridtene på området for ligestilling mellem mænd og kvinder i Europa og i udviklingslandene«	46
2005/C 221/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønningen om offentlige indkøb af forsvarsmateriel« KOM(2004) 608 endelig	52
2005/C 221/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner« KOM(2004) 139 endelig — 2004/0047 (COD)	56
2005/C 221/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om certificering af togpersonale, der fremfører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet« (KOM(2004) 142 endelig — 2004/0048 (COD))	64
2005/C 221/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer« KOM(2004) 699 endelig — 2004/0242 (CNS)	71
2005/C 221/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en europæisk betalingspåbudsprocedure KOM(2004) 173 endelig/3 — 2004/0055 (COD)	77
2005/C 221/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed og om berigtigelsesretten i forbindelse med den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester« KOM(2004) 341 endelig — 2004/0117 (COD)	87
2005/C 221/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beskæftigelsespolitikken: EØSU's rolle efter udvidelsen og i lyset af Lissabon-processen«	94



<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2005/C 221/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Finansiering af Natura 2000« KOM(2004) 431 <i>endelig</i>	108
2005/C 221/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tjenesteydelser i det indre marked (KOM(2004) 2 <i>endelig</i> — 2004/0001 (COD))	113
2005/C 221/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — »Clearing og afvikling i Den Europæiske Union — Vejen frem« KOM(2004) 312 <i>endelig</i>	126
2005/C 221/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om etablering af et integreret handlingsprogram inden for livslang læring KOM(2004) 474 <i>endelig</i> — 2004/0153 (COD)	134
2005/C 221/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Bedre integration af regioner med vedvarende naturbetingede og strukturelle handicap«	141
2005/C 221/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forbrugerpolitikken efter EU's udvidelse«	153



II

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

414. PLENARFORSAMLING DEN 9. -10. FEBRUAR 2005

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »XXXIII. Beretning om Konkurrencepolitikken — 2003«

SEK(2004) 658 endelig

(2005/C 221/01)

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: XXXIII. Beretning om Konkurrencepolitikken — 2003

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Franco Chiriaco til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 75 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Beretningen om konkurrencepolitikken vedrørende 2003 fremhæver de ændringer, der er sket i den interne organisation af sektoren og i Kommissionens arbejdsmetoder, og dokumenterer, hvordan Kommissionen sikrer en sammenhængende struktur i EU's økonomiske forvaltning.

1.2 EU's konkurrencepolitik spiller en væsentlig rolle i bestræbelserne på at nå Lissabon-dagsordenens konkurrencemål. Den omfatter ikke blot kartel- og fusionsreglerne, men også anvendelsen af effektive og stramme statsstøtteregler.

1.3 For at gøre det muligt for de ti nye medlemslande at tiltræde EU uden at skabe negative konsekvenser har Kommissionen udarbejdet et sæt fælles konkurrenceregler for samtlige medlemsstater med det sigte at fremme en ensartet anvendelse af statsstøttereglerne, og den understreger samtidig, hvor vigtigt det er at tackle konkurrenceforvridende statsstøtte med samme ildhu, som reglerne håndhæves over for virksomhederne.

1.4 I 2003 blev der registreret 815 nye tilfælde af overtrædelser af konkurrencelovgivningen, og som en ny foranstaltning er der bl.a. blevet oprettet en »kontaktperson«-funktion for at sikre en løbende dialog med EU's forbrugere. Forbrugernes interesse er konkurrencepolitikens hovedmål, men deres røst

høres ikke i tilstrækkeligt omfang, når der behandles konkrete sager, eller når der drøftes EU-politiske spørgsmål. Kontaktpersonens beføjelser er ikke begrænset til fusionskontrol, men vil også omfatte konkurrenceforvridende aftaler — karteller og misbrug af dominerende markedsposition — samt andre konkurrencerelaterede spørgsmål.

1.5 I oktober offentliggjorde Kommissionen et udkast til en forordning og til retningslinjer for teknologioverførselsaftaler, som EØSU har afgivet udtalelse om⁽¹⁾. Reformforslaget tager højde for de seneste års udvikling inden for denne slags aftaler og sigter mod at forenkle og udvide anvendelsesområdet for EU's fritagelsesforordning. De nye standarder indeholder følgende fordele:

- Gruppefritagelsesforordningen vil kun indeholde en sort liste, det vil sige, at alt, hvad der ikke udtrykkeligt er udelukket fra gruppefritagelsen, nu er fritaget.
- I de nye regler skelnes der klart mellem licenser mellem virksomheder, der er konkurrenter, og licenser mellem virksomheder, der ikke er konkurrenter.
- Der er allerede planer om at vedtage en »moderniseringspakke«.

⁽¹⁾ EUT C 80 af 30.3.2004.

1.6 Kommissionen udnævnte endvidere med virkning fra 1. september en cheføkonom på konkurrenceområdet og styrkede samtidig høringskonsulentens rolle i positiv retning. Cheføkonomen får følgende tre hovedopgaver:

- vejledning i økonomiske og økonometriske spørgsmål i forbindelse med anvendelse af EU's konkurrenceregler. Dette kan også omfatte udvikling af generelle politikinstru-
menter,
- generel vejledning i individuelle konkurrencesager, lige fra de indledende faser,
- detaljeret vejledning i de vigtigste konkurrencesager, der indebærer indviklede økonomiske spørgsmål, især hvis de kræver en avanceret kvantitativ analyse.

1.7 Høringskonsulenten vil for sit vedkommende have flere beføjelser og større uafhængighed i rollen som garant for retten til forsvar i visse procedurer vedrørende konkurrencespørgsmål. Høringskonsulenten er knyttet direkte til den ansvarlige kommissær og modtager ikke instrukser fra Generaldirektoratet for Konkurrence. Han kan gribe ind i ethvert tilfælde, der drejer sig som en retfærdig procedure. Høringskonsulenten tilrettelægger og gennemfører de mundtlige høringer objektivt, tager stilling til, om evt. interesserede tredje parter skal høres, og om det skal være tilladt at fremlægge nye dokumenter i sagen. Høringskonsulenten aflægger rapport om alle disse forhold til den ansvarlige kommissær.

2. Håndhævelse af kartelreglerne — Traktatens art. 81 og 82

2.1 I oktober 2003 iværksatte Kommissionen den sidste fase af reformen af håndhævelsen af kartelreglerne (den såkaldte moderniseringspakke) med det sigte at lette anvendelsen af konkurrencemyndighedernes håndhævelsesbeføjelser og at udbyde de samarbejdsordninger mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder og domstole, der er fastlagt i forordning 1/2003.

2.2 Kommissionens moderniseringspakke indeholder specielt en gennemførelsesforordning, der omfatter betingelserne for høring af de deltagende parter samt en række andre procedurerspørgsmål som f.eks. aktindsigt og behandling af fortrolige oplysninger. De seks forslag til meddelelser vedrører bl.a. reglerne for samarbejde mellem konkurrencemyndighederne inden for Det Europæiske Konkurrencenetværk og mellem Kommissionen og de nationale domstole, begrebet påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne, behandling af klager samt de retningslinjer, der skal tilsendes virksomhederne, og

som skal hjælpe dem med at vurdere nye eller uløste problemer. Om hele moderniseringspakken henvises til EØSU's udtalelse (1).

2.3 I løbet af 2003 traf Kommissionen 5 afgørelser om ulovlige horisontale samarbejdsaftaler. Disse sager vedrørte: fransk oksekød, sorbater, elektriske og mekaniske kulstof- og grafitprodukter, organiske peroxider og industrielle kobberør. De pålagte bøder beløber sig til 400 mio. EUR, og beløbets størrelse burde sikre en afskrækkende virkning. Kontrolundersøgelserne indebærer besøg på de pågældende virksomheder. Der indrømmes fuldstændig immunitet til den virksomhed, der først afslører en samarbejdsaftale og som leverer tilstrækkelige beviser til at udføre en kontrolundersøgelse. Det er fastlagt, at Kommissionen derimod træffer en positiv beslutning, når aftalerne mellem virksomhederne ikke begrænser konkurrencen på de pågældende markeder og er til fordel for forbrugerne. I 2003 vedtog Kommissionen endvidere beslutninger om tre tilfælde af overtrædelse af art. 82 i forbindelse med:

- Deutsche Telekom AG's prisstrategi over for konkurrerende virksomheder for lokale adgangstjenester til det faste telefonnet,
- Wanadoo's prisstrategi for ADSL-tjenester,
- misbrug af en dominerende stilling hos Ferrovie dello Stato S.p.A på markedet for adgang til jernbanenet, trækraft og passagertjenester.

3. Den konkurrencepolitiske udvikling de enkelte sektorer

3.1 I 2003 blev der gjort betydelige, om end ikke helt tilstrækkelige fremskridt med liberaliseringen inden for energisektoren (el og gas): Lovgivningspakken, der skal sikre, at alle europæiske el- og gasforbrugere senest den 1. juli 2007 kan vælge leverandør, er fra juni måned. Disse bestemmelser sigter mod at skabe balance mellem incitamenter til at oprette ny infrastruktur og den fuldstændige gennemførelse af fællesmarkedet.

3.2 I flere af EU-landene er der imidlertid fortsat udbredt utilfredshed blandt forbrugerne og virksomhederne over, at prisniveauet stadigvæk er højt i forhold til tjenesteydelseffektivitet. Derudover understreger arbejdsmarkedets parter og forbrugerorganisationerne, specielt i de nye medlemslande, kraftigt uafhængighedskravet til de nationale konkurrencemyndigheder og til de reguleringsmyndigheder, som har tilsyn med forsyningspligtighederne.

(1) EUT C 80 af 30.3.2004.

3.2.1 Når først der er etableret en passende og omfattende konkurrencelovgivning, sker det til tider, specielt i de nye medlemsstater, at de tilsynsførende og udøvende myndigheder har vanskeligt ved at udføre deres rolle uafhængigt. Man har derfor til tider påvist, at branchereglerne ikke har været i stand til at fremme hverken forbrugernes interesser eller effektive markeder. EØSU går ind for et mere funktionelt forhold mellem konkurrencepolitikken og forbrugerpolitikken. En bedre organiseret og medinddraget forbrugerbevægelse vil også kunne hjælpe de offentlige myndigheder i beslutningsprocessen og give oplysninger om markeder og konkurrencehæmmende praksis.

3.3 På postområdet baner det nye postdirektiv, der blev vedtaget i 2002, vejen for fuldendelsen af et indre marked for posttjenester, især gennem en gradvis indskrænkning af enerevsområdet og liberalisering af udgående grænseoverskridende post. Endvidere vil Kommissionen på baggrund af en aftale, der blev indgået i Det Europæiske Råd, i løbet af 2006 udarbejde en studie for at vurdere, hvilken rolle forsyningspligtighederne spiller i de enkelte medlemsstater. På baggrund af resultaterne af denne studie vil Kommissionen vedtage et forslag om fuldstændig åbning af postmarkedet fra 2009 eller eventuelle andre foranstaltninger for at sikre forsyningspligtighedernes universelle karakter.

3.4 I juli 2004 udløb fristen for gennemførelsen i national lov af det nye regelsæt om elektronisk kommunikation. I sin beretning om dette emne understregede Kommissionen følgende principper: markederne bør vurderes ud fra konkurrenceprincippet; kun virksomheder, der har en dominerende stilling, kan pålægges forpligtelser; alle de elektroniske tjenester og kommunikationsnet skal behandles på en ikke-diskriminerende måde (teknologisk neutral lovgivning). Udviklingen og udstrakt adgang til elektroniske kommunikationsmidler alene vil ikke kunne sikre ny fremdrift i den økonomiske udvikling. For at nå dette mål er det afgørende at forbedre viden- og kompetenceniveauet hos alle de personer, som fremover vil skulle anvende kommunikations- og informationsteknologierne.

3.5 I lufttransportsektoren besluttede Kommissionen i 2003 at indlede en omfattende ikke-sagsrelateret dialog med alle interesserede aktører i sektoren. Målet var at udarbejde gennemsigtige regler om håndhævelsen af konkurrenceretten i forbindelse med luftfartsalliancer og fusioner mellem luftfartsselskaber.

3.5.1 Der er endvidere gjort fremskridt, hvad angår fastlæggelse og gennemførelse af fælles retningslinjer for håndhævelse af konkurrencereglerne i jernbanesektoren for transport af både gods og passagerer.

3.5.2 Dialogen med sektoren har også udviklet sig videre inden for sektorerne søtransport, bilhandel og forsikringsvæsen

med det formål at revidere eller vedtage passende lovbestemmelser om gruppefritagelsesordninger.

3.5.3 Denne sektordialog bør også medtænke sammenlignelig skattebehandling.

3.6 *Medier*: Kommissionen finder mediepluralisme grundlæggende for såvel udviklingen af EU som for medlemsstaternes kulturelle identitet, men understreger, at kontrollen med mediekoncentration primært påhviler medlemsstaterne. Anvendelsen af de konkurrencepolitiske instrumenter er i mediesektoren begrænset til at analysere den underliggende markedsstruktur og de økonomiske virkninger af medievirksomhedernes adfærd samt kontrol med statsstøtte. Disse instrumenter kan ikke erstatte den nationale kontrol med mediekoncentration og interne foranstaltninger for at sikre mediepluralisme. Formålet med at anvende konkurrencereglerne er blot at løse problemer, der opstår, når der skabes eller styrkes dominerende stillinger på de respektive markeder, og at føre kontrol med udelukkelse af potentielle konkurrenter på disse markeder.

3.6.1 Man vil kunne konstatere, at Kommissionens fremgangsmetode, selv om den formelt er korrekt, specielt i visse lande ikke har været i stand til at forhindre eller afbøde dominerende stillinger eller lignende konkurrencebegrænsende praksis. De berørte markeder er forskellige, og blandt dem har markedet for TV-reklamer, som hidtil ikke er blevet undersøgt tilstrækkeligt, altid haft en afgørende betydning for håndhævelsen af pluralismen.

3.6.2 Dertil kommer, at man i kontrolsammenhæng har overset de metoder, som visse grupper af virksomheder i mediebranchen anvender for at styrke deres dominerende stilling. Metoderne består specielt af defensive foranstaltninger, som skal afværge fjendtlige overtagelser, der går ud på at gældsætte den virksomhed, som er målet for et overtagelsesforsøg, eller at tildele flere stemmerettigheder, hvorved en mindre gruppe af aktionærer har lettere ved at bevare kontrollen med virksomheden.

3.6.3 Kommissionen bør derfor være yderst opmærksom på anvendelsen af konkurrencereglerne og praksis på konkurrenceområdet.

3.7 *De liberale erhverv*: Kommissionen har offentliggjort en undersøgelse, som er foretaget af Institut für Höhere Studien (IHS) i Wien, hvoraf det fremgår, at der er store forskelle på reguleringsgraden i de forskellige medlemsstater og også fra det ene erhverv til det andet. Konklusionen på undersøgelsen er følgende: I lande med mindre regulering og større frihed for erhvervene er der mulighed for at skabe en større samlet værditilvækst.

3.7.1 Konferencen om reguleringen af erhvervstjenesteydelserne, der blev holdt i Bruxelles i oktober 2003, samlede 260 repræsentanter for de berørte erhverv, og her diskuterede man virkningerne af reglerne om hhv. markedsstrukturen og forbrugerbeskyttelse.

3.7.2 Konkurrencekommissær Mario Monti meddelte ved den lejlighed, at han i løbet af 2004 havde til hensigt at udarbejde en kommissionsrapport om konkurrence inden for de liberale erhverv. Rapporten, der indeholder nogle temmelig vigtige retningslinjer, blev offentliggjort den 9. februar 2004.

4. Reform af fusionskontrollen

4.1 Den 27. november 2003 nåede Rådet til politisk enighed om en ny, omarbejdet fusionsforordning, der i vid udstrækning indeholder de ændringer, Kommissionen foreslog i december 2002. Disse ændringer omfattede bl.a. en række ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, der sigtede mod at gøre beslutningsprocessen mere strømlinet og at styrke de økonomiske analyser samt at tilgodese kontradiktionsretten på en mere effektiv måde. Der blev endvidere udpeget en chef-økonom til konkurrencespørgsmålene og nedsat et panel for at sikre nogle fuldstændigt objektive konklusioner. Hvad angår en vurdering af fusioner henvises til EØSU's udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om grænseoverskridende fusioner af kapital-selskaber«. (1)

4.2 *Formål:* at sikre, at de materielle kriterier i fusionsforordningen (dominanstesten) kommer til at gælde for alle konkurrenceskadelige fusioner, samtidig med at kravet om retssikkerhed fortsat opfyldes. De materielle kriterier er blevet sammenholdt med kriterierne for en betydelig mindskelse af konkurrencen (»substantial lessening of competition«), og i den endelige tekst, som er blevet vedtaget, lyder kriterierne således: *»fusioner, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal erklæres uforenelige med fællesmarkedet.«*

4.2.1 Ordlyden af den nye bestemmelse, *»navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling ...«* tyder på en mulig udvidelse af anvendelsesområdet for forbuddet, som ikke længere er tæt knyttet til kravet vedrørende dominerende stilling. Denne bestemmelse skal imidlertid fortolkes og anvendes i lyset af indholdet af den fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen om artikel 2 og under henvisning til betragtning 25 i forordningen (2), hvor det slås fast, at det pågældende begreb *»bør fortolkes således, at det ud over begrebet«* dominerende stilling *»kun omfatter de konkurrencebegrænsende virkninger af en fusion, der*

følger af den ikke-samordnede adfærd, der udvises af virksomheder, som ikke ville have en dominerende stilling på det pågældende marked.« Deraf følger, at anvendelsesområdet fortsat vil være defineret ud fra begrebet dominerende stilling.

4.3 *Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner:* dvs. fusioner mellem indbyrdes konkurrerende eller potentielt konkurrerende virksomheder. Sådanne fusioner vil kun være ulovlige i det omfang, hvor de forstærker virksomheders markedsstyrke på en måde, der må antages at skade forbrugerne, navnlig i form af højere priser, ringere produktkvalitet eller indskrænkning af valgmuligheder. Dette uanset om disse konkurrenceskadelige virkninger beror på skabelse eller styrkelse af en enkelt dominerende aktør på markedet, eller beror på en oligopol-situation. Vurderingen af en fusions sandsynlige virkninger vil desuden blive baseret på, hvad der ellers ville være sket på markedet uden den pågældende fusion. Det kan f.eks. betyde, at Kommissionen ikke vil finde det nødvendigt at gribe ind, når der er tale om overtagelse af en virksomhed, der ellers ville være gået konkurs.

4.4 *Nye retningslinjer for god praksis:* Som en del af reformpakken fra 2002 blev der også gennemført en høring, som blev afsluttet i 2003, med det formål at give de interesserede parter vejledning om den almindelig arbejdsangang i EU's fusionskontrolprocedurer.

5. Internationalt samarbejde

5.1 Kommissionen deltager aktivt i Det Internationale Konkurrencenets (ICN — International Competition Network) arbejdsgruppe om fusionskontrol i en multijurisdiktionskontekst. Arbejdsgruppen har arbejdet i tre forskellige undergrupper:

- anmeldelser og procedurer,
- undersøgelsesteknikker,
- analyserammer.

5.1.1 Kommissionen er en aktiv deltager i alle tre undergrupper. Hovedmålet er at forbedre den gensidige forståelse mellem forskellige jurisdiktioner med det sigte at gøre fusionskontrollen mere effektiv.

5.1.2 Mere generelt er ICN udformet som et virtuelt netværk mellem konkurrencemyndigheder og sigter mod at fremme internationalt samarbejde og udforme forslag til sænkning af de lovrelaterede omkostninger og fremme af proceduremæssig og materiel konvergens.

(1) EUT C 117 af 30.4.2004.

(2) Rådets forordning 139/2004 af 20.1.2004.

5.1.3 På ICN's anden konference, der blev afholdt i juni 2003 i Merida i Mexico, blev det især fremhævet, at der på konkurrenceområdet er behov for at anvende en klar sprogbrug, der er let tilgængelig for alle. Endvidere understregede man den strategiske betydning af at fremme konkurrencen inden for regulerede sektorer, for derigennem at mindske de administrative byrder og fjerne alle hindringer for bedre forståelse mellem forskellige jurisdiktioner, specielt hvad angår fusionskontrollen.

6. Statsstøtte

6.1 Kontrollen med statsstøtte er centreret om de konkurrencemæssige virkninger af støtte, som medlemsstaterne giver til virksomhederne. Målet er at sikre, at offentlige indgreb ikke lægger hindringer i vejen for et velfungerende indre marked, at skabe konkurrencevilkår og konkurrencedygtige markeder og fremme strukturreformer. Det skal især sikres, at de gunstige virkninger af liberaliseringen ikke udhules af statsstøtte. *Det Europæiske Råd i Stockholm* påpegede, at medlemsstaterne bør nedbringe det generelle statsstøtteniveau og omdirigere støtten til horisontale målsætninger, som har fællesskabsinteresse (styrkelse af økonomisk og social samhørighed, beskæftigelse, miljøbeskyttelse, fremme af forskning og udvikling af smv'er). Kommissionen har tilbagesøgning af ulovlig udbetalt støtte fra medlemsstaterne som en prioritet.

6.1.1 I den sammenhæng er det beklageligt, at en række medlemsstater ikke har givet kandidater fra andre medlemsstater adgang til offentlige udbud. I EU tegner sektoren for offentlige udbud sig for en årlig omsætning på mere end 1,5 billioner EUR. Visse medlemsstaters praksis med at begunstige egne nationale virksomheder er skadelig for konkurrenceevnen og resulterer i øget skattetryk for forbrugerne.

6.2 *Statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder.* Ifølge rammebetingelserne herfor, som udløb i oktober 2004, kunne denne type statsstøtte kun betragtes som forenelig, hvis den opfylder en række strenge betingelser. Disse rammebestemmelser har været genstand for en revurdering, som navnlig har været fokuseret på følgende overvejelser:

- sikre at redningsstøtte begrænses til reversibel, midlertidig og kortsigtet økonomisk støtte, der kun tildeles for den tid, det tager at iværksætte en omfattende omstruktureringsplan,
- samle statsstøttekontrollen på større virksomheder, der driver handel overalt i EU,
- styrke princippet om, at støttemodtageren — især for de store virksomheders vedkommende — forpligtes til at

finansiere en stor del af omstrukturingsomkostningerne uden statsstøtte,

- anvende princippet om »engangsstøtte«.

6.3 *Multisektorale rammebestemmelser for store investeringsprojekter.* Der bør være strenge regler for sektorer med strukturproblemer. Der skulle inden udgangen af 2003 have været udarbejdet en liste over disse sektorer. Da Kommissionen på grund af metodologiske og tekniske vanskeligheder har besluttet at udsætte vedtagelsen af denne liste, er de eksisterende overgangsregler for store investeringsprojekter og følsomme sektorer forlænget indtil december 2006.

6.4 *Forsknings- og udviklingsstøtte til SMV'er.* Støtte til forskning og udvikling kan bidrage til økonomisk vækst, øge konkurrenceevnen og sætte skub i beskæftigelsen. Når det gælder SMV'er har støtten særlig stor betydning.

6.5 *Miljøstøtte, støtte til forskning og udvikling, uddannelsesstøtte, fiskale støtteforanstaltninger.* Hvad angår fiskale støtteforanstaltninger, har man især undersøgt alternative beskatningsformer, såsom cost plus-metoden (skattepligtig indkomst fastsættes efter en fast takst som en procentdel af udgifterne og driftsomkostningerne). Hvad angår sektorstøtte (jf. især anvendelse af TDM — en midlertidig defensiv ordning), er der taget hensyn til følgende sektorer: stål, telekommunikation, kul, jernbanetransport, kombineret transport, landevejstransport, søtransport og luftfart.

6.6 *Landbrug.* Den 23. december 2003 vedtog Kommissionen en ny forordning om gruppefritagelse indtil visse støtte-lofter, hvorefter medlemsstaterne ikke længere skal forhåndsmeddele sådanne med henblik på Kommissionens godkendelse. Den nye forordning, som skal anvendes indtil udgangen af 2006, vedrører statsstøtte til SMV i landbrugssektoren. I betragtning af definitionen på SMV (250 ansatte og 40 mio. EUR i omsætning eller en balance på 27 mio. EUR) falder næsten alle bedrifter eller virksomheder i landbruget ind under bestemmelserne. Endelig indfører Kommissionen en *ny gennemsigtsregel*. En oversigt over godkendt statsstøtte fordelt på hver medlemsstat offentliggøres på internettet fem dage inden støtteudbetalingens start, så alle berørte parter får adgang til alle relevante oplysninger.

7. Generelle bemærkninger

7.1 Efter dette resumé af og bemærkninger til Kommissionens XXXIII. Beretning om Konkurrencepolitikken — 2003 er det påkrævet med nogle generelle vurderinger om meddelelsen som helhed og især om visse af dens mest betydningsfulde aspekter og om fremtidsudsigterne.

7.2 Forholdet mellem konkurrencepolitik og økonomisk udviklingspolitik

7.2.1 EU's konkurrencepolitik er blevet mere effektiv og mere åben over for et positivt forhold til virksomhederne og forbrugerne takket være indførelse af moderniserede procedureregler på kartelområdet, revisionen af fusionsforordningen og endelig nye interne organisatoriske strukturer i Kommissionen.

7.2.2 EU har ved hjælp af konkurrencepolitikken gjort betydelige fremskridt med liberaliseringen ved at overlade hele økonomiske sektorer til markedskræfterne og –dynamikken som et konkret bidrag til gennemførelsen af EU's indre marked. Konkurrencepolitikken er derfor afgørende, og det skal sikres, at den forbliver uafhængig.

7.2.3 Imidlertid kan konkurrencepolitikken ikke alene opfylde det behov, som nu er særligt påtrængende i hele EU, for et kraftigt opsving i væksten og en bæredygtig økonomisk udviklingspolitik baseret på innovation og social dialog. De strukturelle forandringer inden for produktion og handel på verdensplan, især dem, der er resultatet af den ny teknologi, gør det påkrævet, at Kommissionen iværksætter og koordinerer andre instrumenter til økonomisk politik for at bevare og sætte skub i den europæiske økonomis konkurrencedygtighed og styrke økonomisk og social samhørighed, beskæftigelsen, miljøbeskyttelse samt støtte til omfattende og indsatskrævende forsknings- og udviklingsprogrammer. Kommissionens holdning i meddelelsen »Opfølge strukturændringer: En industripolitik for det udvidede Europa« og EØSU's udtalelse herom ⁽¹⁾, trækker i den retning. Lissabon-dagsordenen viser, hvilken vej der skal følges. Man bør imidlertid skabe mulighederne for, at den kan gennemføres, og fremskynde gennemførelsen af den, både generelt og på sektorplan.

7.2.3.1 På sektorplan understreger EØSU i tråd med overvejelserne i dets udtalelse af 30. juni 2004 om »LeaderSHIP 2015 — Fremtiden for den europæiske skibsbygnings- og skibsreparationsindustri — konkurrenceevne gennem ekspertise«, ⁽²⁾ at man bør gennemføre den nye fuldt integrerede tilgang, som Rådet (Konkurrence) fastlagde i november 2003 med henblik på at styrke industriens konkurrenceevne og tilskynde til forskning, udvikling og innovation i alle sektorer.

7.3 Statsstøtte og forsyningspligtigheder

7.3.1 Reformprocessen til rationalisering og forenkling af procedurene for kontrollen med statsstøtte har gjort store fremskridt. Man har fulgt den retningslinje, som Det Europæiske Råd fastlagde i Stockholm, om at sænke støtteniveauet og omlægge støtten i retning af horisontale målsætninger af fællesskabsinteresse, herunder målsætningerne om samhørighed. Derfor er det Kommissionens opgave at

gennemføre forskellige foranstaltninger, herunder udvide anvendelsesområdet for støtte til forskning og udvikling; retningslinjerne for teknologioverførselsaftaler, omstrukturering af kriseramte virksomheder, uddannelsesstøtte og miljøstøtte; multisektorale rammebestemmelser for store investeringsprojekter.

7.3.2 Med Altmark-dommen af juli 2003 har Domstolen allerede bekræftet, at kompensationen til virksomheder, som har fået til opgave at levere forsyningspligtigheder, på visse betingelser ikke er at betragte som statsstøtte. Der er imidlertid stadig visse uløste problemer, specielt hvad angår etableringen af det optimale forhold mellem statsstøtte og forsyningspligtigheder. De betingelser, som Domstolen har stillet, gør det imidlertid nødvendigt at forbedre retssikkerheden, især hvad angår vurdering af omkostninger, fastlæggelse af finansieringen af ydelser ⁽¹⁾ og beskrivelse af, hvilke offentlige tjenesteforpligtelser, der gives kompensation til. Grønbogen om forsyningspligtigheder, som blev offentliggjort i maj 2003, anerkendte i øvrigt behovet for at vurdere, om de styrende principper for forsyningspligtigheder bør styrkes yderligere i en generel fællesskabsramme. Endvidere er der behov for at indkredse den bedst mulige regulering af disse tjenester, og træffe foranstaltninger, der kan øge retssikkerheden for alle operatørerne.

7.3.3 Forsyningspligten kan, såfremt den ikke er korrekt defineret og finansieret, faktisk betyde voksende tab for virksomheder, der er pålagt denne pligt, på grund af risikoen for, at konkurrenter kan komme ind på de mest profitable aktivitetssegmenter.

7.3.4 EØSU understreger derfor behovet — som allerede præciseret i dets udtalelse ⁽²⁾ om Kommissionens grønne bog — for at vedtage en klar retsakt om forsyningspligtigheder for at sikre alle brugere effektiv og lige adgang til kvalitetsydelser, der lever op til deres behov. I forbindelse med især omstrukturering og tilrettelæggelse af sociale tjenesteydelser anbefaler EØSU at fremme en så vidtfavnende dialog som muligt med arbejdsmarkedets parter og ngo'er.

7.4 Liberale erhverv

7.4.1 Det grundige analysearbejde, som Kommissionen har udført af reguleringsstrukturen af erhvervstjenesteydelser i medlemsstaterne, har været meget nyttigt. Man har mere effektivt kunnet begrunde budskabet om, at der er behov for med omhu at revidere den restriktive regulering på området og gøre de store ressourcer, der ligger i de liberale erhvervs arbejdskultur og viden, mere produktive og konkurrencedygtige. Det vil naturligvis blive en stor fordel ikke bare for udøverne af de liberale erhverv selv, men også for virksomheder og forbrugere.

⁽¹⁾ EUT C 157 af 28.6.2005.

⁽²⁾ EUT C 302 af 7.12.2004

⁽³⁾ EUT C 80 af 30.3.2004.

7.4.2 Udover at være et princip, som Domstolen flere gange har bekræftet, er det således nu sund fornuft at understrege, at også udbuddet af tjenesteydelser bør overholde konkurrencereglerne. Det er ganske rigtigt, at det økonomiske kriterium ikke er det eneste parameter at vurdere de liberale tjenesteydelser ud fra, da den ikke kun er en teknisk, gennemførlig og repetitiv ydelse, men en ydelse, der mobiliserer viden om et problem. Udøvelsen af disse tjenesteydelser er også en økonomisk aktivitet, som, hvis den udvikles under overholdelse af konkurrencereglerne, skaber velfærd og yder et vigtigt bidrag til Lissabon-dagsordenen.

7.4.2.1 Vigtig i den forbindelse er indholdet i Kommissionens meddelelse om »Rapport om konkurrencen inden for de liberale erhverv«. (1) Den fremhæver netop, hvordan de liberale tjenesteydelser på den ene side kan spille en væsentlig rolle for forbedring af den europæiske økonomis konkurrenceevne, da de i væsentlig grad bidrager til erhvervslivet og husholdningerne. På den anden side påvises de negative virkninger, også på grundlag af empiriske undersøgelser, som en alt for kraftig eller utidssvarende restriktiv regulering — f.eks. vedrørende prisfastsættelse, reklamerestriktioner, adgangskrav og eksklusive rettigheder og regler for virksomhedsstrukturen — kan have for forbrugerne.

7.4.3 Reformprocessen bør nu gennemføres og fremskyndes. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at indfri løftet om at offentliggøre en ny rapport i 2005 om »hvordan afskaffelsen af restriktive og uberettigede regler skrider frem«, som allerede nævnt ovenfor. EØSU erindrer i den forbindelse endvidere om, at Kommissionen også har påtaget sig at undersøge forbindelserne mellem reguleringsniveauet og de økonomiske resultater (pris og kvalitet) samt forbrugernes tilfredshed.

7.4.4 Samtidig nævner EØSU betydningen af Domstolens dom af 9. oktober 2003 i sagen *Consorzio Industria Fiammiferi*, som legitimerer, at de nationale myndigheder undlader at anvende den nationale lovgivning, som pålægger virksomhederne en adfærd, der strider mod artikel 81, stk. 1, i EF-traktaten.

7.4.5 Endelig bør man fremme større og mere bevidst deltagelse af de kategorier, der berøres af reformen.

7.5 Pluralisme på informationsområdet og konkurrenceret

7.5.1 I sin XXXIII. Beretning om Konkurrencepolitikken fastslår Kommissionen, at bevarelse og udvikling af medieplura-

lismen og friheden til at afgive og modtage oplysninger er grundlæggende mål for EU, da det er afgørende værdier for den demokratiske proces. Kommissionen gør det imidlertid også klart, at kontrollen med mediekoncentration især påhviler medlemsstaterne. Anvendelsen af konkurrencepolitiske instrumenter i mediesektoren, tilføjer Kommissionen, skal blot tjene til at løse problemer, der opstår, når der skabes eller styrkes dominerende stillinger på de respektive markeder, og til at føre kontrol med udelukkelse af potentielle konkurrenter på disse markeder. Efter EØSU's opfattelse virker denne skelnen mellem EU's opgaver og medlemsstaternes opgaver meget vag og den slører nogle vigtige problemer:

- det skal bemærkes, at medlemsstaterne har forskellige lovgivninger og tilgange, som kræver harmonisering. Kommissionen begyndte at tage skridt i den retning i 1989 og fortsatte dernæst med direktivet »Fjernsyn uden Grænser« i 1997. Det indeholder målsætninger om økonomisk effektivitet, men også respekt for kulturel diversitet, beskyttelse af mindreårige, berigtigelsesret, osv.,
- på medieområdet bør der skelnes mellem den generelle kartellovgivning og lovgivning, der skal beskytte pluralisme på informationsområdet. Anvendelse af konkurrenceregler er en afgørende betingelse, men ikke tilstrækkelig til at fremme pluralisme. Til forskel fra en konkurrencebetonet situation, hvor den enkelte virksomheds markedsstyrke er nødt til at tage højde for konkurrerende virksomheders initiativer og aktiviteter, kræver fremme og beskyttelse af pluralismen derimod udtrykkelig anerkendelse af borgernes ret til reelt at råde over frie informationskilder og alternativ og potentielt forskellig information, som skal beskyttes på alle niveauer,
- endelig gør den fremadskridende konvergensproces mellem telekommunikation, informationsteknologi, tv og forlagsvirksomhed det til en kompleks opgave at indkredse de strukturer, som de forskellige markeder ofte får. Hvis denne proces ikke gribes rigtigt an, risikerer man også, at effektiviteten af konkurrencereglerne forringes og princippet om pluralisme svækkes.

7.5.2 Den nye europæiske forfatning vil meget signifikant udvide Kommissionens mandat. EØSU er overbevist om, at Kommissionen inden for den nye retlige ramme vil kunne løse sin opgave med at fastsætte retningslinjer og/eller intervenere direkte til beskyttelse og udvikling af frihed og pluralisme på informationsområdet med større gennemslagskraft.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(1) KOM(2004) 83 endelig af 9.2.2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser«

KOM(2004) 143 endelig — 2004/0049 (COD)

(2005/C 221/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. april 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 Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informati-onssamfundet, som udpegede Eduardo Chagas til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 119 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Det foreliggende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (i det følgende benævnt »kvalitetsdirektivet om personbefordring«) er en del af den **trede jernbanepakke**, som blev vedtaget af Kommissionen den 3. marts 2004. De andre dele er:

— Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF: liberalisering af international personbefordring med tog (KOM(2004) 139 endelig);

— Forslag til direktiv om certificering af togpersonale (KOM(2004) 142 endelig);

— Forslag til forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt (KOM(2004) 144 endelig)

og

— Meddelelse fra Kommissionen om fortsat integrering af det europæiske jernbanesystem (KOM(2004) 140 endelig);

— Kommissionens arbejdsdokument om en gradvis liberalisering af markedet for international personbefordring med tog (SEK(2004) 236) (foreligger d.d. ikke på dansk).

1.2 Den **første jernbanepakke** (også kaldet infrastrukturpakken) trådte i kraft den 15. marts 2001 og skulle være omsat i national lovgivning senest den 15. marts 2003. Pakken omfatter:

— Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF, herunder fri markedsadgang for international godstransport på det trans-europæiske jernbanegodsnet senest den 15. marts 2003 og liberalisering af international jernbanegodstransport som helhed senest den 15. marts 2008 ⁽¹⁾;

— Udvidelse af anvendelsesområdet for direktivet om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (ændring af direktiv 95/18/EF) ⁽²⁾;

— Harmonisering af reglerne for tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (erstatte direktiv 95/19/EF) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 indbragte Kommissionen 9 medlemsstater for EF-Domstolen for ikke at have givet meddelelse om omsætning af den første jernbanepakke i national ret. I maj 2004 havde fem lande fortsat ikke gennemført bestemmelserne i national ret og to medlemsstater kun delvis.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 1 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 26 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 29 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

1.4 Den **anden jernbanepakke** blev offentliggjort i EU-Tidende den 30. april 2004 og skal omsættes i national lovgivning inden den 30. april 2006. Pakken omfatter:

- Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF: sikre fri markedsadgang for international jernbanegodstransport inden den 1. januar 2006 og liberalisering af national jernbanegodstransport, herunder cabotage, inden den 1. januar 2007 ⁽¹⁾;
- Direktiv om jernbanesikkerhed i EU ⁽²⁾;
- Forordning om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur ⁽³⁾;
- Ændring af Rådets direktiver om interoperabilitet i jernbanesystemet for højhastighedstog (96/48/EF) og om interoperabilitet i jernbanesystemet for konventionelle tog (2001/16/EF) ⁽⁴⁾.

1.5 Med den første og den anden jernbanepakke etableredes retsgrundlaget for det indre marked for jernbanegodstransport. Foranstaltningerne omfatter markedsåbning, licenstildeling og sikkerhedscertificering inden for jernbanetransport, adgang til infrastruktur og opkrævning af afgifter ved brug af infrastruktur, tilvejebringelse af rammeforskrifter om jernbanesikkerhed samt tiltag til etablering af teknisk interoperabilitet i jernbanesystemet.

1.6 Disse nye rammeforskrifter, som blev indført med den første og anden jernbanepakke, kræver, som EØSU allerede påpegede i sin udtalelse om den anden jernbanepakke ⁽⁵⁾, en gennemgribende omstrukturering af sektoren og oprettelse af nye myndigheder og kompetencer.

1.7 I det foreliggende forslag foreslår Kommissionen at indføre lovgivning, der sikrer internationale jernbanepassagerer den samme beskyttelse som flypassagerer, der er bedret stillet i tilfælde af overbooking og forsinkelser.

2. Kommissionens forslag

2.1 Ansvar og erstatning

2.1.1 Forslaget til forordning vedrører jernbanevirksomhedernes ansvar i tilfælde af død, personskade samt mistet og beskadiget bagage.

⁽¹⁾ Direktiv 2004/51/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 164 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽²⁾ Direktiv 2004/49/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 44 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽³⁾ Forordning (EF) nr. 881/2004, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 1 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/50/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 114 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁵⁾ EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

2.1.2 Der fastsættes en minimumserstatning i tilfælde af forsinkelse (bilag III), som skal ydes, uden at passageren mister sin ret til transport.

Bilag III

Tjenestens art	Rejsens varighed	Erstatning på 50% i tilfælde af	Erstatning på 100% i tilfælde af
Internationale rejser med rutetog, som helt eller delvist foregår med højhastighedsforbindelse	Indtil to timer	30-60 minutters forsinkelse	Over 60 minutters forsinkelse
	Over to timer	60-120 minutters forsinkelse	Over 120 minutters forsinkelse
Internationale rejser, som ikke foregår med højhastighedsforbindelse	Indtil to timer	60-120 minutters forsinkelse	Over 120 minutters forsinkelse
	Over fire timer	120-240 minutters forsinkelse	Over 240 minutters forsinkelse

2.1.3 Forslaget til forordning fastsætter indgående regler for passagerers rettigheder ved mistet tilslutningsforbindelse, aflysning af tog og informering om forsinkelser og mistede tilslutningsforbindelser

2.2 Informationsformidling og billetsalg

2.2.1 Bilag I omhandler det mindstemål af oplysninger, som jernbanevirksomhederne skal give inden, under og efter rejsen. I bilag II fastlægges, hvilke oplysninger der som et minimum skal angives på billetten.

2.2.2 Jernbanevirksomhederne skal tilbyde billetter og/eller gennemgående billetter til centrale jernbanestationer og de omkringliggende zoner. Flere jernbanevirksomheder må derfor arbejde sammen og indgå aftaler om udstedelsen af gennemgående billetter. Disse billetter skal tilbydes på billetkontorer eller via billetautomater, telefon eller internettet. I tilfælde af lukkede billetkontorer og/eller defekte billetautomater bør det være muligt at købe billetter til internationale rejser i toget. Systemleverandører bør uden skelen levere oplysninger og billetter til alle jernbanevirksomheder.

2.2.3 Jernbanevirksomhederne skal oplyse offentligheden om eventuelle planer om at indstille internationale forbindelser.

2.3 Bevægelseshæmmede personer

2.3.1 Forslaget til forordning omhandler assistance til bevægelseshæmmede personer på banegårde og i tog samt ved indstigning, udstigning og togskifte. Bevægelseshæmmede personer skal 24 timer forud for rejsen have givet besked om deres behov.

2.4 Standarder for servicekvalitet og procedurer for indgivelse af klager

2.4.1 Jernbanevirksomhederne er forpligtet til at opstille tjenestekvalitetsstandarder (defineret i bilag IV) og indføre et kvalitetsstyringssystem. Jernbanevirksomhederne skal hvert år offentliggøre deres tjenestekvalitetsniveau sammen med deres årsberetning.

2.4.2 Der skal indføres procedurer for indgivelse af klager, som giver mulighed for at svare klageren på det sprog, der benyttes i klagen. Der kan indgives klage på et af de sprog, der anvendes i de lande, som det internationale tog passerer igennem. Der vil under alle omstændigheder kunne indgives klage på tysk, engelsk eller fransk. Dette gælder også klager, der indgives til billetkontorer.

3. Vurdering af forslaget

3.1 Generelle bemærkninger

3.1.1 Kommissionens forslag omhandler to områder på én gang. Forslagene vedrørende ansvar og erstatning i tilfælde af forsinkelse, aflysning, person- og tingskade og assistance til bevægelseshæmmede personer svarer i det store og hele til anvendelsesområdet for forordningen om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser⁽¹⁾. Denne forordning fastsætter passagerrettigheder inden for en anden trafiksektor, dvs. jernbanesektoren.

3.1.2 Det andet område vedrører en særskilt problemstilling. I dette tilfælde er jernbanevirksomhederne forpligtet til at samarbejde for at sikre, at passagererne får ensartede oplysninger om køreplaner og takster samt mulighed for at købe billetter ved en »one stop shop« på et konkurrencepræget marked. Dette omfatter også forbindelserne mellem knudepunkter og jernbanestationer i områder omkring det nærmeste knudepunkt. Dette forslag skal ses i nøje sammenhæng med

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91.

forslaget om ændring af direktiv 91/440/EØF og liberaliseringen af den internationale passagertrafik.

3.1.3 Standarderne for oplysninger om togplaner og billetpriser og — med nogle få undtagelser (dvs. Thalys, Eurostar) — udstedelse af billetter er opfyldt under det nuværende system, hvor international passagertrafik er baseret på de samarbejdsaftaler, som er indgået mellem jernbanevirksomheder eller internationale grupperinger. I et system af konkurrerende virksomheder bør disse bestemmelser bibeholdes og forbedres gennem passende lovgivning.

3.2 Anvendelsesområde

3.2.1 Forordningen finder anvendelse inden for den internationale jernbanepassagertransport. Bestemmelserne omfatter dog også forbindelserne mellem knudepunkterne og de omkringliggende jernbanestationer.

3.2.2 EØSU gør opmærksom på, at tilslutningsforbindelser kan berøre tjenester, som er underlagt offentlige kontrakter.

3.2.3 Anvendelsesområdet begrænses dog med forordningens definition af jernbanevirksomheder (artikel 2.1). Denne definition omfatter nemlig kun virksomheder, hvis hovedaktivitet er passagerbefordring. Det kan hermed konkluderes, at jernbanevirksomheder, der driver godstransport, ikke er omfattet af forordningens bestemmelser. Dette er ikke acceptabelt.

3.3 Ansvar og erstatning

3.3.1 EØSU bifalder princippet om indførelse af regler på EU-plan for udbetaling af erstatning til passagerer i de tilfælde, hvor en jernbanevirksomhed ikke eller på utilfredsstillende vis opfylder sine forpligtelser, og for jernbanevirksomhedernes ansvarsforpligtelse.

3.3.2 De bindende regler bør dog under alle omstændigheder sikre, at de forskellige konkurrerende transportvirksomheder behandles på lige vilkår.

3.3.3 Det er påfaldende, at internationale jernbanepassagerer kan få erstatning hurtigere end flypassagerer, selv om jernbanetransport ofte er ensbetydende med længere rejsetid og større risiko for trafikforstyrrelser. Flypassagerer kan eksempelvis først få godtgjort billetprisen efter forsinkelser på mindst fem timer.

3.3.4 Hvis et tog er forsinket, skal passagererne tilbydes gratis måltider og forfriskninger i rimeligt forhold til ventetiden. Inden for lufttransport skal der gå mindst to timer.

3.3.5 Hvis en flyafgang aflyses, har passagererne ikke krav på erstatning, hvis aflysningen skyldes »usædvanlige omstændigheder«. Denne mulighed for at blive fritaget for erstatningsansvar findes ikke inden for jernbanepassagertransport.

3.3.6 I modsætning til forordningen for jernbanetrafik omfatter forordningen for flytrafik heller ikke erstatning for følgeskader, der opstår på grund af forsinkelser eller aflysninger. Ydermere fastsætter forslaget til forordning ej heller en øvre grænse for følgeskader.

3.3.7 Den maksimale erstatning fastsættes efter, om der er tale om håndbagage eller anden bagage. Der ydes således maksimalt 1 800 EUR i erstatning for håndbagage og 1 300 EUR for anden bagage. Det fremgår af begrundelsen, at Kommissionen har trukket på forskellige, men sammenlignelige aftaler (CIV inden for jernbanesektoren og Montreal-konventionen inden for flysektoren). Fra passagerens synspunkt er forskellen uforståelig.

3.3.8 Forslaget til forordning indeholder varierende bestemmelser for virksomhedens erstatningsansvar over for kunden, afhængigt af, om skylden ligger hos virksomheden eller ej. Således hæfter virksomheden kun for tab eller beskadigelse af passagerernes håndbagage, hvis den har skylden. I andre tilfælde er virksomheden altid erstatningspligtig, uanset om den har skylden eller ej.

3.3.9 Virksomheden er ikke ansvarlig for forsinkelser, som skyldes usædvanlige vejrforhold, naturkatastrofer, krigshandlinger eller terroraktioner. Virksomheden er ansvarspligtig i alle andre tilfælde, uanset om den har skylden eller ej.

3.3.10 EØSU går generelt ind for erstatningsansvar i tilfælde af forsinkelse, uanset hvis skyld det måtte være. Det drejer sig ikke om skadeserstatning i ordets snævraste forstand, men snarere om erstatning for tjenester, som ikke er blevet leveret. For forbrugeren/kunden er det ligegyldigt, om det er virksomhedens skyld eller ej. De foreslåede begrænsninger er hensigtsmæssige.

3.3.11 Det fremgår ikke klart af forordningsforslaget, om en passager kan aflyse en rejse i tilfælde af forsinkelse og få hele billetten refunderet. Forsinkelser kan især gøre forretningsrejser meningsløse.

3.4 Assistance til bevægelseshæmmede personer og andre passagerer

3.4.1 EØSU bifalder bestemmelserne om assistance til bevægelseshæmmede personer.

3.4.2 Jernbanevirksomhederne skal stille tilgængelig information til rådighed for alle passagerer, herunder personer med nedsat bevægelsesevne som defineret i artikel 2, stk. 21, ved at placere vinduer og oplysningstavler i en passende højde og ved at præsentere tekster med større typer og på en letlæselig måde.

3.5 Oplysninger og billetter

3.5.1 EØSU bifalder bestemmelserne om oplysninger forud for, på og efter rejsen (Bilag 1). Navnlig er manglende oplysninger forud for og på rejsen i forbindelse med forsinkelser en regelmæssig kilde til væsentlig irritation for kunderne.

3.5.2 Med hensyn til mindstemålet af oplysninger, som skal angives på billetten (Bilag II), bør det også fremgå, hvorvidt og hvornår billetten kan leveres tilbage og pengene refunderes. Dette er ikke altid klart for passagererne på grund af de meget forskellige reservationssystemer.

3.5.3 Forordningen fastsætter (artikel 3, 5 og 6), at:

— jernbanevirksomhederne og/eller rejsebureauerne skal give passagererne oplysninger om køreplan, priser, muligheder for at medtage cykler etc. for alle tjenester, herunder også dem, der udbydes af andre virksomheder, gennem alle salgssystemer (billetkontorer, telefonen, internettet eller andre systemer, der muligvis vil være til rådighed i fremtiden);

— virksomhederne skal samarbejde om salget af gennemgående billetter til kunderne gennem alle salgssystemer.

3.5.4 Grundlæggende finder EØSU det ønskeligt, at passagererne får mulighed for at reservere og hente oplysninger via et »one stop shop-system«, der omfatter alle tjenester i relation til jernbanetransport.

3.5.5 Det henleder dog opmærksomheden på en række særlige aspekter ved jernbanetransport:

— afhængighed af netværket og den indbyrdes afhængighed mellem langdistancerejser i ind- og udland samt lokale tjenester, herunder offentlig tjeneste-ruter, som er underlagt andre kontraktlige forpligtelser;

- fordelene ved reservationer, der foretages kort tid før afrejse (spontane rejser), mulighed for påstigning i løbet af rejsen og i mange tilfælde, at der ikke foreligger krav om pladsreservation;
- billetter, som kan overdrages til en anden person.

3.5.6 En forordning, der er umiddelbart gældende, kan ikke tage fyldestgørende højde for kompleksiteten i tilslutningen mellem international jernbanepassagerbefordring og regionale tjenester i et netværk, der omfatter konkurrerende etablerede virksomheder. Det er for eksempel et betydeligt antal jernbanestationer (knudepunkter og de omkringliggende jernbanestationer), der berøres heraf.

3.5.7 EØSU understreger, at standarderne for international jernbanepassagerbefordring på nuværende tidspunkt i stort omfang holdes. I et system af virksomheder, hvor konkurrencen er stor, skal disse bestemmelser dog nødvendigvis bibeholdes og forbedres gennem passende lovgivning.

3.6 Forordningens betydning for de ansatte

3.6.1 I henhold til forordningsforslagets artikel 21 er jernbaneverksamheden ansvarlig for sine ansatte. Artikel 22 nævner på den anden side muligheden for kumulering af erstatningskrav og krav mod jernbaneverksamhedens personale. Det skal fremgå klart, at en passager eller tredjemand ikke kan lægge sag an mod jernbanepersonale, og at det er arbejdsgiveren alene, som er ansvarlig.

3.6.2 Store erstatninger for forsinkelser må dog ikke som følge heraf føre til, at jernbaneverksamheder løber større sikkerhedsmæssige risici for at undgå erstatningskrav. De må heller ikke medføre, at jernbaneverksamhederne lægger umådeholdt pres på de ansatte med fare for, at der lades hånt om arbejds-, køre- og hviletider. Det skal endvidere sikres, at der er tilstrækkeligt med veluddannet personale til at opfylde kvalitetskravene.

3.6.3 Bilag IV, der vedrører minimale tjenestekvalitetsstandarder, må derfor nødvendigvis omfatte det pågældende personales færdigheder. Dette gælder ikke kun for togpersonale, men også de personer, der er beskæftiget på stationerne, og som behandler klager.

4. Konklusioner

4.1 EØSU bifalder forslaget til forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser, idet forordningen udvider en eksisterende forbrugerbeskyttelse, som ellers kun har omfattet flytrafik, til også at gælde en anden transportform.

4.2 EØSU er dog modstander af, at konkurrerende transportformer forskelsbehandles. De bestemmelser, der gælder for jernbanesektoren, må således ikke være strengere end dem, der gælder for flytrafikken.

4.3 EØSU mener, at der er plads til forbedring i forordningen, hvad angår de enkelte bestemmelser vedrørende erstatningsansvar for følgeskader, fastsættelse af øvre grænser for erstatningsansvar og undtagelser i forbindelse med aflysninger af tog.

4.4 EØSU går i princippet ind for, at billetprisen refunderes, når en tjeneste ikke leveres, eller når den er mangelfuld, uanset om det er virksomhedens skyld eller ej, så længe dette gælder for alle transportformer.

4.5 EØSU er tilhænger af, at passagererne skal kunne reservere og hente oplysninger via »one stop shop-systemer«, som garanterer god servicekvalitet. Det er dog forbeholdt over for, at dette behandles i en forordning, der også behandler ansvar og erstatning.

4.6 EØSU påpeger, at det vil være vanskeligt at etablere »one stop shop-systemer« med henblik på oplysning og reservation i et system af indbyrdes forbundne leverandører af netværk inden for international, national, regional og offentlig transport, som kompliceres yderligere af konkurrerende etablerede virksomheder, hvis disse »one stop shop-systemer« skal kunne benyttes fra alle salgssystemer.

4.7 Det påpeger ligeledes, at lovgivning om oplysning til passagerer og udstedelse af billetter til international jernbanepassagerbefordring bør drøftes sideløbende med ændringen af direktiv 91/440/EØF om liberalisering af international personbefordring med tog.

Bruxelles, den 9. februar 2005

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 forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt«

KOM(2004) 144 endelig — 2004/0050 (COD)

(2005/C 221/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. april 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 Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsfundet, som udpegede **Eduardo Chagas** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 130 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Det foreliggende forslag til forordning indgår i den såkaldte **tredje jernbanepakke**, som blev vedtaget af Europa-Kommissionen den 3. marts 2004. De øvrige dele er:

— Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF om liberalisering af den internationale jernbanetransport af passagerer (KOM(2004) 139 endelig)

— Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (KOM(2004) 143 endelig)

— Forslag til forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt (KOM(2004) 144 endelig)

samt

— Meddelelse fra Kommissionen om fortsat integrering af det europæiske jernbanesystem — Den tredje jernbanepakke (KOM(2004) 140 endelig)

— Kommissionens arbejdspapir om gradvis åbning af markedet for international jernbanetransport af passagerer (SEK(2004) 236).

1.2 Den **første jernbanepakke** (også benævnt infrastrukturpakken) trådte i kraft den 15. marts 2001 og skulle senest den 15. marts 2003 være gennemført i medlemsstaterne. Den indeholder følgende elementer:

— Ændring af direktiv 91/440/EØF: bl.a. fri markedsadgang til den internationale godstransport på det transeuropæiske jernbanenet for godstransport senest den 15. marts 2003 og liberalisering af al international jernbanefragt senest den 15. marts 2008 ⁽¹⁾

— Udvidelse af anvendelsesområdet for en europæisk licens for jernbanevirksomheder (ændring af direktiv 95/18/EF) ⁽²⁾

— Harmonisering af bestemmelserne for tildeling af infrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur og kravene til et sikkerhedscertifikat (erstatte direktiv 95/19/EF) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 indgav Europa-Kommissionen klage ved Domstolen mod ni medlemsstater for ikke at have anmeldt gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med den første jernbanepakke. I maj 2004 havde fem medlemsstater stadig ikke anmeldt gennemførelsesforanstaltninger, og to medlemsstater havde kun delvist omsat bestemmelserne i national ret.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EF – EFT L 75 af 15.3.2001, s. 1 – EØSU's udtalelse – EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EF – EFT L 75 af 15.03.2001, s. 26 – EØSU's udtalelse – EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EF – EFT L 75 af 15.03.2001, s. 29 – EØSU's udtalelse – EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

1.4 Den **anden jernbanepakke** blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende den 30. april 2004 og skal være omsat i national ret senest den 30. april 2006. Den indeholder følgende elementer:

- Ændring af direktiv 91/440/EØF: fremskyndelse af den frie markedsadgang til den internationale jernbanetransport til 1. januar 2006 og liberalisering af medlemsstaternes gods-transport ad jernbane herunder cabotage fra 1. januar 2007 ⁽¹⁾
- Direktiv om jernbanesikkerheden i Fællesskabet ⁽²⁾
- Forordning om oprettelse af et europæisk jernbane-agentur ⁽³⁾
- Ændring af direktiv om interoperabilitet i højhastighedsnettet (96/48/EG) og det konventionelle jernbanesystem (2001/16/EF) ⁽⁴⁾.

1.5 Den første og anden jernbanepakke skabte det juridiske grundlag for skabelsen af et indre marked for jernbanefragt. Foranstaltningerne omfatter markedsadgang, licensudstedelse og sikkerhedsgodkendelse af jernbanevirksomheder, adgang til infrastruktur og beregning af afgifter for udnyttelse, skabelse af en juridisk ramme om jernbanesikkerhed samt foranstaltninger til skabelse af teknisk interoperabilitet i jernbanesystemet.

1.6 Det foreliggende forslag supplerer den eksisterende retsramme, der med foranstaltninger til forbedring af kvaliteten inden for godsfragt skal åbne markedet op.

2. Kommissionens forslag

2.1 Med forordningsforslaget om kvalitetskrav til godstransport vil man med en kontraktlig aftale mellem jernbaneselskabet og fragtkunden om erstatningsydelse forbedre jernbanebefordringen. Kommissionen mener, at den manglende kvalitet og pålidelighed inden for jernbanefragt er en af hovedårsagerne til banernes ringe andel i stigningen i godstransportmængden og den faldende markedsandel i forhold til andre transportformer.

⁽¹⁾ Direktiv 2004/51/EF – EUT L 164 af 30.04.2004, s. 164 – EØSU's udtalelse – EUT C 61 af 14.03.2003, s. 131.

⁽²⁾ Direktiv 2004/49/EF – EUT L 164 af 30.04.2004, s. 114 – EØSU's udtalelse – EUT C 61 af 14.03.2003, s. 131.

⁽³⁾ Forordning (EF) nr. 881/2004 – EUT L 164 af 30.04.2004, s. 114 – EØSU's udtalelse – EUT C 61 af 14.03.2003, s. 131.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/50/EF – EUT L 164 af 30.04.2004, s. 114 – EØSU's udtalelse – EUT C 61 af 14.03.2003, s. 131.

2.2 Med indførelsen af erstatningsregler forventer Kommissionen at tilskynde jernbanevirksomhederne til at udforme jernbanefragtjenesterne mere effektivt. Ideen er, at konkurrencen med tiden vil øge kravet om en kvalitetsforbedring, men den egentlige åbning af det europæiske marked for godstransport med jernbane sker efter Kommissionens opfattelse ikke hurtigt nok. Nytilkomne jernbaneselskaber har kun 3-4 % af markedet, og i flere medlemsstater findes ingen konkurrenter.

2.3 Forordningsforslaget forpligter jernbaneselskabet og kunden til at fastlægge kvalitetskrav i fragtaftalen og at betale erstatning ved manglende overholdelse. Kontrahenterne er forpligtet til i det mindste at fastlægge følgende kvalitetskriterier:

- tidspunktet for overdragelse af godset, vognen eller toget
- ankomsttidspunktet og erstatning ved overskridelse af leveringsfristen
- erstatning i forbindelse med tab eller beskadigelse af godset
- erstatning ved annullering fra jernbaneselskabets eller fragtkundens side
- kvalitetskontrolsystem.

2.4 I direktivforslaget fastsættes minimums- og maksimumsbeløb på erstatningen i tilfælde af tab, beskadigelse, forsinkelse, manglende underretning om forsinkelsen, tab eller beskadigelse som følge af forsinkelser. F.eks. er der for beskadigelse fastsat et maksimumbeløb på 75 euro pr. kilo beskadiget bruttovolumen. For forsinkelser af bloktog fastsættes erstatningen til mindst 5 % og højst 25 % af fragttariffen. I tilfælde af manglende underretning om forsinkelser er erstatningen fastsat til mindst 5 % af fragttariffen.

2.5 De kontraherende parter er forpligtede til at fastsætte erstatning i tilfælde af aflysning af tog fra togselskabets eller fragtkundens side. De kan fastsætte erstatningen ud fra en angivelse af leverancens værdi eller angivelse af interessen i leverancen.

2.6 Bortfald af ansvar forekommer i tilfælde af uagtsomhed fra en af de kontraherende parter side, uagtsomhed eller anden handling fra tredjemands side, force majeure eller forhold, som ikke kunne undgås, og hvis følger ikke kunne forhindres. Hvis erstatningsansvaret kan tillægges infrastrukturforvalteren, udbetaler jernbaneselskabet erstatningen og kræver godtgørelse herfor over for infrastrukturforvalteren.

2.7 Er flere jernbanevirksomheder involveret består der et »fælles erstatningsansvar« for alle deltagende virksomheder uafhængig af, hvilken virksomhed der er årsag til forsinkelsen eller beskadigelsen.

3. Bemærkninger til Kommissionens forslag

3.1 Med henblik på et bæredygtigt transportsystem og en bedre balance mellem de forskellige transportformer som nævnt i hvidbogen om Europæisk transportpolitik frem til 2010 er det et fællesskabsmål at få en større del af godstransporten over på jernbanerne. En forbedring af servicekvaliteten inden for jernbanefragt er en af mange tilgange og hilses derfor i princippet velkomment.

3.2 Kommissionen foreslår et incitamentsystem, hvorved kvaliteten og især punktligheden øges med fastsættelsen af erstatningsydelse. Normalt reagerer markedsaktører på en øget finansiel risiko på grund af eventuelle erstatningskrav i første omgang med en prisforhøjelse.

3.3 Det er et spørgsmål om det af Kommissionen foreslåede instrument er en egnet tilskyndelse.

3.4 Anvendelsesområdet er såvel den internationale som den nationale transport. Kommissionen skriver selv i sin begrundelse til forordningsforslaget, at der allerede i dag findes kvalitetskontrakter især inden for national transport og mindre inden for international transport. Kommissionen siger senere, at problemet især opstår, når flere jernbaneselskaber er involveret, hvilket jo først og fremmest er tilfældet i den internationale transport.

3.5 Spørgsmålet er, om det på grund af indgreb i kommercielle partners kontraktlige aftaler (dette er ikke et spørgsmål om forbrugerbeskyttelse) ville være mere rimeligt med et mere begrænset gyldighedsområde mht. den internationale godstransport.

3.6 Endvidere bør man overveje, hvilke positive incitamenter der er til rådighed i stedet for fastlagte erstatningsydelse via en enkel EU-forordning for hele jernbanesektoren, som supplerer den allerede eksisterende konvention (COTIF/CIM). I artikel 11 i direktiv 2001/14/EF skabes der således allerede mulighed for bonusser i infrastrukturgebyrerne, hvis en virksomhed bidrager til at mindske forstyrrelser og forbedre systemets ydelse.

3.7 Når man fremmer fragten med jernbane, er det afgørende, at man undgår diskriminerende behandling af de forskellige konkurrerende transportformer.

3.8 Dette rejser spørgsmålet om sammenlignelige fællesskabsbestemmelser for luftfragttransport og vejgodstransport. Internationale aftaler om erstatning for beskadigelse eller tab fastlægger væsentligt lavere satser (Montreal-aftalen om lufttransport med 1/3 af det i forordningen fastsatte maksimumbeløb, CMR-konventionen for vejtransport med en 1/6 af maksimumbeløbet).

3.9 Det forbliver uklart, hvordan forholdet vil være mellem kvalitetsovervågningssystemet, som skal fastlægges af de kontraherende parter, og den tekniske specifikation for interoperabilitet (TSI) for telematisk godstransport. Elektronisk realtidsovervågning af fragtbevægelser med jernbane over hele Europa er dækket i TSI for telematisk godstransport. De harmoniserede tekniske specifikationer og kommunikationsvilkår defineres i denne bestemmelse. Dets anvendelse og gennemførelse vil dog kræve betydelige investeringer og vil tage mange år.

3.10 I henhold til forslaget kan jernbanevirksomheden kræve erstatningsbeløbet refunderet af infrastrukturforvalteren, hvis denne er årsag til forsinkelsen.

3.11 Også her må man regne med forsøg på at omgå dette ved at forhøje ruteprisen (risikotillæg) og indarbejdelse af margener for forsinkelser i tidsplanen. På grund af den knappe infrastrukturkapacitet ville dette ikke være en ønskelig reaktion. Dette har man allerede kunnet konstatere i luftfartssektoren, efter at direktivet om erstatning til flypassagerer er trådt i kraft. Risikokalkuleringen bliver betydelig mere kompliceret for infrastrukturforvalteren, da han ikke kender og ikke kan øve indflydelse på værdien af godsstrømmen og den deraf følgende erstatning.

3.12 Man må ikke glemme, at infrastrukturen i de nye medlemsstater i Central- og Østeuropa er i en dårlig stand med store investeringsbehov, og at erstatningsforpligtelserne i forordningen kunne skabe store problemer.

3.13 Forslaget indebærer en betydelig indsats for at fastslå, hvem der er ansvarlig for hvad, når jernbanevirksomheden skal rejse erstatningskrav mod infrastrukturforvalteren. Tilkendelse af ansvar vil også være bekostelig, hvis flere jernbanevirksomheder er involveret.

3.14 Udsigten til at skulle betale høje erstatninger bør ikke føre til, at jernbanevirksomheder sætter sikkerheden over styr for at overholde leveringsfristerne. Endvidere skal man sikre sig, at jernbanevirksomheder ikke lægger et for stort pres på arbejdstagerne med risiko for, at hvile- og arbejdstider ikke overholdes.

3.15 I sin udtalelse om den anden jernbanepakke har EØSU allerede påpeget, at de sociale vilkår inden for vejtransporten rent konkurrencemæssigt er til skade for jernbanegodstransporten. Konsekvensen heraf kan ikke være at tilpasse arbejdsvilkårene inden for jernbanetransporten efter vejtransporten og tilskynde virksomheder til at misligholde regler og udøve pres på arbejdskraften.

4. Konklusioner

4.1 EØSU er i princippet tilhænger af foranstaltninger til forbedring af kvaliteten af jernbanefragten.

4.2 Positive incitamentter ville have været at foretrække i stedet for strenge erstatningsordninger, som fører til forsøg på at omgå reglerne og afføder et kompliceret erstatningssystem. Dette gælder især for infrastrukturforvalterens rolle.

4.3 Foranstaltninger til forbedring af kvaliteten af jernbanefragten bør ikke resultere i diskriminering over for andre transportformer.

4.4 EØSU opfordrer Kommissionen til at undersøge foranstaltningernes konsekvenser for virksomheder og infrastrukturforvaltere i de nye medlemsstater.

4.5 EØSU insisterer på, at foranstaltninger til kvalitetsforbedring inden for godstransport ikke bør resultere i, at virksomheder forsøger at omgå reglerne på bekostning af sikkerheden og arbejdsvilkårene.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Hvidbog om forsyningspligtigheder«

KOM(2004) 374 endelig

(2005/C 221/04)

Kommissionen besluttede den 13. 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 Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede Raymond Hencks til ordfører og Bernardo Hernández Bataller til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005 (mødet den 9. februar) følgende udtalelse med 131 stemmer for, 5 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1 Forsyningspligtigheder er i dag et samfundstema, som er tæt knyttet til opbygningen af Europa.

1.2 Adgangen til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er i henhold til de eksisterende traktater en del af Unionens fælles værdier og bidrager til dens sociale og territoriale samhørighed (artikel 16). Adgangen til forsyningspligtigheder og rettighederne i forbindelse med specifikke dele af forsyningspligtighederne (social sikring, sundhedsbeskyttelse, miljøbeskyttelse osv.) anerkendes i chartret om grundlæggende rettigheder (afsnit IV, artikel II-34 til II-36).

1.3 Forsyningspligtighederne er ikke kun centrale for konkurrenceevnen og et væsentligt element som bidrag til opnåelse af Lissabon-målsætningerne, men ligeledes en bestanddel af den europæiske sociale model. De bidrager til sikringen af de grundlæggende menneskerettigheder og er en faktor i videnøkonomien, den sociale, økonomiske og territoriale samhørighed samt elementer i den bæredygtige udvikling.

1.4 Selv om EØSU's anmodning om at gøre fremme af forsyningspligtigheder til et mål i forfatningstraktatens artikel 3 ikke er taget til følge, er der alligevel i traktaten gjort visse fremskridt, for så vidt angår forsyningspligtigheder: Artikel III-122 giver EU mulighed for at lovgive horisontalt om principperne og betingelserne for gennemførelsen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Traktaten anerkender princippet om fri forvaltning for de lokale myndigheder og gør deres mulighed for selv at levere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse til et forfatningsmæssigt princip og dermed et nærhedsprincip, når det gælder Unionens og medlemsstaternes respektive kompetencer inden for forsyningspligtigheder.

1.5 Størstedelen af den afledte ret er imidlertid fortsat præget af en generel ubalance mellem på den ene side konkurrenceretten, som er en detaljeret EF-lovsamling og som har direkte virkning, og på den anden side de mål af almindelig interesse, som er et resultat af fravigelser fra denne ret.

1.6 Den Europæiske Union har fortsat vanskeligt ved at overvinde modsætningerne mellem oprettelsen af et marked, hvis eneste værktøj er konkurrence, og behovet for at sikre en offentlig styring af processen, som ikke udelukkende foregår gennem de økonomiske mekanismer. Forsyningspligtigheder er ikke teknikker eller instrumenter, men har grundlæggende betydning for personlige rettigheder, social inddragelse, indslusning og integration.

1.7 Det kan heller ikke ignoreres, at europæiske borgere stiller sig uforstående, kritisk og afvisende over for politikker, der lader til at gå i retning af en europæisk integration, som i stigende grad ligger fjernt fra deres virkelighed, fremhæver sociale skel, udgør en trussel mod den sociale samhørighed og sætter den sociale model på spil.

1.8 Opbygningen af Europa bør munde ud i en harmonisk ligevægt mellem markedsmekanismer og offentlige forsyningspligter på de områder, hvor en sådan ligevægt er forenelig med målsætningerne for forsyningspligtighederne og kan bibringe en merværdi for brugeren eller forbrugeren. Det vil sige, at det i henhold til EF-traktaten og på de betingelser, der er fastsat i artikel 86, stk. 2, i tilfælde af tvist er den faktiske udførelse af en forsyningspligt opgave, der har forrang frem for anvendelsen af traktatens bestemmelser om konkurrence, i overensstemmelse med retspraksis i Fællesskabet.

1.9 Forsyningspligtighederne er et udtryk for den politiske vilje til at håndtere forvaltningen af de fælles interesser og tilfredsstille de grundlæggende behov og rettigheder inden for rammerne af den europæiske samfundsmodel. Denne model består i at sikre alle, uanset alder, social status eller hjemregion, en passende social beskyttelse, men ligeledes en nem, hensigtsmæssig og billig adgang til essentielle goder såsom mad, bolig, vand, transport, kommunikation osv. Forsyningspligtigheder ligger således klart inden for den sociale markedsøkonomi, som ikke kan sikres alene gennem konkurrence. Uden hensigtsmæssige offentlige indgreb vil Unionen udvikle sig i to hastigheder, hvor udviklingsforskelle, uligheder og social udstødelse skærpes.

1.10 Mange europæiske borgere vil i den nærmeste fremtid blive opfordret til at give udtryk for deres holdning ved en folkeafstemning om ratifikation af forfatningstraktaten. Det politiske Europa kan ikke eksistere uden støtte fra offentligheden, og en sådan støtte kan ikke eksistere, hvis Unionen ikke kan garantere opretholdelsen og udviklingen af den europæiske samfundsmodel og den europæiske sociale model.

1.11 Hvidbogen om forsyningspligtigheder er i den forbindelse, i det omfang den fastlægger grundlaget for at sikre tilgængelige og prismæssigt overkommelige forsyningspligtigheder af høj kvalitet, en vigtig etape (blandt andre) i arbejdet med at promovere Europa over for europæerne og undgå, at et NEJ ødelægger dynamikken i opbygningen af Europa.

1.12 De overvejelser, der lægges op til i hvidbogen, og følgerne heraf kan ikke adskilles fra overvejelserne om offentlig/private partnerskaber, markedet for tjenesteydelser, herunder sociale tjenester, statsstøtte, vandforsyning (rapport under udarbejdelse), fornyet gennemgang af Lissabon-strategien og evalueringsrapporterne.

2. Hvidbogen om forsyningspligtigheder

2.1 Den hvidbog, der blev vedtaget af Europa-Kommissionen den 12. maj 2004, gør status over den væsentlige debat, der har fundet sted siden udgivelsen af grønbogen i 2003 og de mange bidrag, den gav anledning til, navnlig fra de europæiske institutioner og civilsamfundet. Den foreslår strategiske retningslinjer for de kommende år.

2.2 Debatten om grønbogen har bragt vidt forskellige synspunkter og indfaldsvinkler frem i lyset. Der er dog enighed om,

at der skal være en harmonisk ligevægt mellem markedsmekanismer og offentlige forsyningspligter.

2.3 Selv om leveringen af forsyningspligtigheder kan tilrettelægges i samarbejde med den private sektor eller overdrages til private eller offentlige forretningsbaserede eller non-profit foretagender, påhviler det stadig de offentlige myndigheder på det relevante plan at definere, hvad de forstår ved offentlige tjenesteforpligtelser, og hvordan de skal opfyldes. De relevante offentlige myndigheder har også ansvaret for at regulere markedet og at sikre, at de private eller offentlige operatører opfylder deres forsyningspligtigheder.

2.4 *Kommissionens tilgang er baseret på ni principper:*

2.4.1 Offentlig administration tæt på borgerne: Forsyningspligtigheder bør tilrettelægges og reguleres så tæt på borgerne som muligt, og nærhedsprincippet skal respekteres.

2.4.2 Opfyldelse af forsyningspligten på åbne og konkurrence-dygtige markeder: Kommissionen er efter høringen stadig overbevist om, at målsætningen om et åbent og konkurrence-dygtigt indre marked er fuldt forenelig med udviklingen af tilgængelige og prismæssigt overkommelige forsyningspligtigheder af høj kvalitet: Det vil sige, at det i henhold til EF-traktaten og på de betingelser, der er fastsat i artikel 86, stk. 2, i tilfælde af tvist er den faktiske udførelse af en forsyningspligt-opgave, der har forrang frem for anvendelsen af traktatens bestemmelser.

2.4.3 Sikring af samhørighed og universel adgang: For at fremme den sociale og territoriale samhørighed i EU er det vigtigt at give alle borgere og virksomheder, uanset hvor de befinder sig, adgang til prismæssigt overkommelige forsyningspligtigheder af høj kvalitet. Forsyningspligt er i denne forbindelse et centralt begreb, som Fællesskabet har udviklet for at sikre en effektiv adgang til tjenester, der betragtes som væsentlige.

2.4.4 Bibeholdelse af et højt kvalitets- og sikkerhedsniveau: Desuden er leveringssikkerhed og navnlig forsyningsikkerhed et afgørende krav, der skal indgå i definitionen af forsyningspligtigheder. De betingelser, der er knyttet til leveringen af tjenesteydelser, skal også kunne tilskynde operatørerne til at opretholde et tilstrækkeligt investeringsniveau på lang sigt.

2.4.5 Sikring af bruger- og forbrugerrettigheder: Disse principper omfatter bl.a. adgang til tjenesteydelser, herunder til grænseoverskridende ydelser, på hele EU's område og for alle befolkningsgrupper, rimelige priser, herunder særlige ordninger for lavindkomstgrupper, fysisk sikkerhed og pålidelighed, kontinuitet, høj kvalitet, valgmuligheder, åbenhed og adgang til information fra udbydere og tilsynsmyndigheder. Gennemførelsen af disse principper kræver generelt, at der findes uafhængige tilsynsmyndigheder med klart definerede beføjelser og pligter. Til disse hører sanktionsbeføjelser (redskaber til at overvåge gennemførelsen og håndhævelsen af forsyningspligtbestemmelser), og de bør omfatte bestemmelser om repræsentation af brugere og forbrugere og disses aktive medvirken ved fastlæggelse og evaluering af ydelserne, adgang til passende klageinstanser og kompensationsordninger samt en udviklingsklausul, der gør det muligt at tilpasse kravene til ændringer i brugerens og forbrugernes behov og ønsker og til den økonomiske og teknologiske udvikling.

2.4.6 Overvågning og evaluering af resultater: Kommissionen mener, at evalueringerne skal være flerdimensionale og omfatte alle de relevante retlige, økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter, hvilket da også var det fremherskende synspunkt under den offentlige høring.

2.4.7 Hensyn til forskelligartede forhold og tjenesteydelser: Fællesskabet må i sin politik på området for forsyningspligt-ydelser tage behørigt hensyn til den forskelligartethed, der kendetegner denne form for tjenesteydelser og de forhold, de ydes under. Dette betyder dog ikke, at Fællesskabet ikke skal sørge for, at der er konsekvens i tilgangen på tværs af de forskellige sektorer, eller at det ikke er nyttigt at fastlægge fælles begreber, der kan anvendes i flere sektorer.

2.4.8 Større åbenhed: Dette princip bør gælde for alle aspekter af leveringsprocessen og indgå i definitionen af forsyningspligt opgaver, tjenesteydernes tilrettelæggelse, finansiering og regulering samt deres tilvejebringelse og evaluering, herunder klagebehandling.

2.4.9 Større retssikkerhed: Kommissionen er klar over, at det kan være kompliceret at anvende fællesskabslovgivningen på forsyningspligt-ydelser. Den vil derfor løbende forsøge at forbedre retssikkerheden på dette område, uden at dette berører retspraksis fra De Europæiske Fællesskabers Domstol og Retten i Første Instans.

2.5 På baggrund heraf foreslås der i hvidbogen otte nye retningslinjer:

2.5.1 Plads til forskelligartethed inden for sammenhængende rammer: Kommissionen vil på ny undersøge, om der er mulighed og behov for en rammelo for forsyningspligt-ydelser,

når forfatningstraktaten er trådt i kraft; foretage en ny vurdering af situationen på området for forsyningspligt-ydelser og fremlægge en rapport inden udgangen af 2005.

2.5.2 Præcisering og forenkling af lovrammerne for kompensation for offentlige tjenesteforpligtelser: Kommissionen vil inden juli 2005 vedtage en beslutning om anvendelsen af traktatens artikel 86 for statsstøtte i form af kompensation for forsyningspligt-ydelser, der ydes til visse foretagender, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse; inden juli 2005 vedtage en fællesskabsramme for statsstøtte i form af kompensation for forsyningspligt-ydelser; inden juli 2005 vedtage en ændring af direktiv 80/723/EØF om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige foretagender; inden juli 2005 præcisere, hvilke betingelser der skal være til stede, for at kompensationer for forsyningspligt-ydelser kan udgøre statsstøtte i henhold til artikel 87, stk. 1.

2.5.3 Klare og gennemsigtige rammer for udvælgelsen af foretagender, der tildeles forsyningspligt-ydelser: Kommissionen vil holde en offentlig høring om grønbogen om indkøbsaspekterne i forbindelse med offentlig-private partnerskaber; fremlægge eventuelle forslag på grundlag af resultaterne af den offentlige høring.

2.5.4 Fuld anerkendelse af social- og sundhedsvæsenets almene interesse: Kommissionen vil fremlægge en meddelelse om social- og sundhedsydelser af almen interesse i løbet af 2005; fremme medlemsstaternes samarbejde om sundhedsydelser og lægebehandling med henblik på at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau i hele EU.

2.5.5 Vurdering af resultater og evaluering af tjenesteydelser: Kommissionen fremlagde sin første horisontale evaluering af forsyningspligt-ydelserne på basis af sin evalueringsmetode i 2004; den vil gennemgå sine evalueringsordninger for forsyningspligt-ydelser i 2006.

2.5.6 Revision af de sektorspecifikke politikker: Kommissionen vil fremme samarbejdet mellem nationale tilsynsmyndigheder inden for de eksisterende net; tage hensyn til resultaterne af den offentlige høring om grønbogen i de revisioner, der allerede er planlagt i de forskellige sektorer: revisionen af forsyningspligtens omfang, hvad angår elektronisk kommunikation (inden juli 2005); revisionen af lovpakken om elektronisk kommunikation (inden juli 2006); revisionen af direktivet om posttjenester (inden udgangen af 2006); revisionen af det indre marked for elektricitet (inden 1. januar 2006); revisionen af det indre marked for gas (inden 1. januar 2006); revisionen af direktivet om »fjernsyn uden grænser« (i begyndelsen af 2005); vurderingen af vandsektoren (i gang).

2.5.7 Overensstemmelse mellem Fællesskabets interne regler og den internationale handelspolitik: Kommissionen vil fortsat sørge for, at de holdninger, som Fællesskabet indtager i internationale handelsforhandlinger, er i fuld overensstemmelse med EU's interne bestemmelser om forsyningspligtigheder.

2.5.8 Fremme af forsyningspligtigheder som led i udviklings-samarbejdet: Kommissionen vil bistå udviklingslandene med at skabe pålidelige forskriftsmæssige og institutionelle rammer i udviklingslandene som en afgørende forudsætning for at øge investeringerne i og adgangen til finansiering af grundlæggende forsyningspligtigheder.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU glæder sig over offentliggørelsen af hvidbogen. EØSU tager de ni principper og otte nye retningslinjer, som foreslås heri med henblik på at styrke tilstedeværelsen af forsyningspligtigheder, til efterretning. EØSU beklager imidlertid, at dets utallige opfordringer gennem de seneste år⁽¹⁾ til et rammerektiv eller en rammelov, som giver mulighed for at sikre tilstedeværelsen af forsyningspligtigheder, definitions- og organisationsfriheden i medlemsstaterne, det frie valg af forvaltningssystemer, ydelsernes finansiering på langt sigt, evalueringen af ydelserne, forbrugernes rettigheder osv. endnu ikke er efterkommet, selv om Kommissionen forpligter sig til at udgive en rapport om spørgsmålet inden 2005.

3.2 EØSU bifalder især den kendsgerning, at hvidbogen indeholder en præcis kalender for de forslag og foranstaltninger, som Europa-Kommissionen forpligter sig til at træffe med henblik på at anvende disse principper og retningslinjer i de kommende år.

3.3 EØSU vil følge iværksættelsen af disse forpligtelser med interesse og er villig til at bidrage til deres effektivitet.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Det første princip — »offentlig administration tæt på borgerne« — indebærer, at forsyningspligtigheder bør tilrettelægges og reguleres så tæt på borgerne som muligt, og at »nærhedsprincippet skal respekteres«. I fodnote 30 henvises der imidlertid til et lovforslag med hensyn til indenlandsk lokal transport, som forpligter medlemsstaterne til at »anvende koncessioner på trafik som offentlig service« og således systematiske udbud. Der er ikke længere tale om nærhed, hvis ikke hver institution frit kan vælge fremgangsmåden i forbindelse med forsyningspligtigheder på sit område.

4.2 Det tredje princip — »sikring af samhørighed og universel adgang« — får Kommissionen til at understrege, at forsyningspligt er »et centralt begreb, som Fællesskabet har udviklet for at sikre en effektiv adgang til tjenester, der betragtes som væsentlige«. Dette indebærer, at det skal gøres muligt at »tilpasse kravene til ændringer i brugernes og forbrugernes behov og ønsker og til den økonomiske og teknologiske udvikling«. I den forbindelse og som led i e-Europa-planen, som anbefaler en generel udbredelse af brugen af bredbånd til elek-

tronisk kommunikation, minder EØSU om, at 20 % af den europæiske befolkning i EU-15 i dag ikke har adgang til disse tjenester. Bredbånd er en tjenesteydelse af almen interesse, som forbedrer levevilkårene ved at reducere afstande og ved at lette adgangen til sundhedspleje, uddannelse og offentlige tjenester både for borgere i geografisk fjerntliggende områder og for de dårligst stillede befolkningsgrupper. Det følger heraf, at uden en udvidelse af de universelle telekommunikationsydelser til en overkommelig pris, så de kommer til at omfatte bredbånd og mobiltelefoni, vil der imidlertid fortsat være forsinkelser i EU's gennemførelse og anvendelse af de nye informations- og kommunikationsteknologier og vidensamfundet, og it-kløften vil udvide sig, navnlig i de nye medlemsstater.

4.3 Det sjette princip — »overvågning og evaluering af resultater« — er ligeledes et svar på EØSU's — såvel som mange andre aktørers — insisteren på, at der skal udvikles en progressiv dynamik i evalueringen af forsyningspligtighederne med henblik på at bidrage til deres effektivitet, lige adgangsmuligheder og deres tilpasning til udviklingen i forbrugernes, borgernes og samfundets behov samt til en revision af reglerne. I hvidbogen understreges det med rette, at evalueringerne skal være »flerdimensionale og omfatte alle de relevante retlige, økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter: i den forbindelse henstiller EØSU, at man i evalueringen ser nøje på beskæftigelsesproblemer. EØSU insisterer på, at EU's rolle er at fastlægge en fælles metodologi, fælles kriterier, navnlig kvalitetskriterier, og fremme dynamikken i en objektiv og uafhængig evaluering, som skal gennemføres i overensstemmelse med nærhedsprincippet. EØSU mener, at hvidbogens forslag om revision af de sektorspecifikke politikker (jf. pkt. 2.5.6.) bør ledsages af evalueringsrapporter om de tidligere tiltags virkninger. EØSU minder om sit forslag om at bidrage til styringen af evalueringen, da samtlige interesserede parter er repræsenteret i EØSU. Det vil analysere muligheden for med dette for øje at oprette en permanent studiegruppe om forsyningspligtigheder.

4.4 Det syvende princip — »hensyn til forskelligartede forhold og tjenesteydelser« — betyder dog ikke, at Fællesskabet ikke skal sørge for, at der er konsekvens i tilgangen på tværs af de forskellige sektorer, eller at det ikke er nyttigt at fastlægge fælles begreber, der kan anvendes i flere sektorer«. Forslaget til retningslinjer består i, at Kommissionen på ny vil undersøge, om der er mulighed og behov for en rammelov for forsyningspligtigheder, når forfatningstraktaten er trådt i kraft, og fremlægge en rapport inden udgangen af 2005. I hvidbogen har Kommissionen således ikke taget EØSU's og mange andre europæiske aktørers anmodning om et rammerektiv til efterretning (jf. EØSU's udtalelse om »Grønbog om forsyningspligtigheder« — EUT C 80 af 30.3.2004). Det er imidlertid nødvendigt hurtigt at konsolidere forsyningspligtighederne som helhed, herunder social- og sundhedsydelser af almen interesse, som følge af disses særtræk for så vidt angår konkurrenceret, finansiering, gennemførelse af nærhedsprincippet og placering i den europæiske integration.

(1) EØSU's udtalelser om »Tjenesteydelser af almen interesse«, EFT C 241 af 7.10.2002 og om »Grønbog om forsyningspligtigheder«, EUT C 80 af 30.3.2004.

4.5 Med hensyn til det niende princip — »større retssikkerhed« — vil Kommissionen løbende »forsøge at forbedre retssikkerheden på dette område, uden at dette berører retspraksis fra De Europæiske Fællesskabers Domstol og Retten i Første Instans«. To forslag til retningslinjer har baggrund i dette princip:

4.5.1 »Præcisering og forenkling af lovrammerne for kompensation for offentlige tjenesteforpligtelser« inden juli 2005, hvilket bør medvirke til, under overholdelse af principperne om gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling og proportionalitet, at give sikkerhed for den langsigtede finansiering af på den ene side de nødvendige investeringer til tjenesteydernes varighed og kontinuitet og på den anden side kompensationen for de offentlige eller universelle tjenesteforpligtelser; samt føre til erkendelse af, at de former, som disse kompensationer kan forekomme i, er meget varierede og bør give mulighed for en tilpasning til de fastlagte mål: offentlig støtte, interne udligninger, der giver mulighed for at finansiere omkostningerne ved udbytte af rentable aktiviteter, som ledsages eller ikke ledsages af eksklusive rettigheder, kompensationsfonde mellem operatører, skattefritagelser e.l., offentlig-private partnerskaber, bistand til levering af tjenesteydelser til brugerne osv.

4.5.2 »Klare og gennemsigtige rammer for udvælgelsen af foretagender, der tildes forsyningspligtigheder« på baggrund af de offentlige høringer om grønbogen om offentlig-private partnerskaber. For EØSU indebærer dette en anerkendelse af behovet for forskelligartede fremgangsmåder i forbindelse med forvaltningen af forsyningspligtigheder og det frie valg for hver af de pågældende myndigheder: enten direkte forvaltning fra den offentlige myndigheds side (offentlig tjeneste eller forvaltning) eller overdragelse af forvaltningen til en offentlig eller offentlig-privat virksomhed, som den offentlige myndighed har en kontrol med svarende til dens egne afdelinger, eller en erhvervsdrivende forening eller nonprofitorganisation, eller tidsbegrænset tildeling af en opgave til en virksomhed (koncession med forudgående udbud), uden at glemme muligheden for reversibilitet fra en forvaltningsform til en anden.

Bruxelles, den 9. februar 2005

5. Konklusioner

5.1 Hvidbogen om forsyningspligtigheder er et skridt hen imod anerkendelse af disse ydelser på EU-plan. Den giver en god baggrund for at udvikle begrebsmæssige elementer i en europæisk politik for forsyningspligtigheder og vil kunne give de europæiske virksomheder og alle borgere tilgængelige og prismæssigt overkommelige offentlige ydelser af høj kvalitet på højde med de teknologiske fremskridt.

5.2 Forsyningspligtigheder står ikke kun i centrum for den økonomiske konkurrenceevne, men er ligeledes et nøgleelement på det sociale og miljømæssige område. De er et supplement til de tre mål (økonomi, sociale aspekter, miljø) i Lissabon-strategien og en væsentlig og uundværlig forudsætning for at gøre EU til det mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede samfund baseret på bæredygtig økonomisk vækst, flere og bedre arbejdspladser og større social samhørighed. Forsyningspligtighedernes betydning rækker ud over det indre marked og udgør en forudsætning for borgernes og virksomhedernes økonomiske og sociale velfærd.

5.3 Det drejer sig således om at opnå en harmonisk kombination af markedsmekanismer og forsyningspligtigheder på de områder, hvor en sådan forenelighed er kompatibel med målene for forsyningspligtighederne og kan bibringe en merværdi med henblik på forbedring af de europæiske borgeres livskvalitet, i tråd med økonomisk vækst, jobskabelse og bæredygtig velstand.

5.4 »Borgernes ret til at nyde godt af tilgængelige, overkommelige og effektive tjenesteydelser af almen interesse skal bevares og befæstes af hensyn til solidariteten og den økonomiske og sociale samhørighed, som anerkendes blandt de grundlæggende principper i traktaten. En liberalisering af forsyningspligtigheder, som en medlemsstat træffer beslutning om, skal foregå under overholdelse af de nævnte kriterier. Derfor bør der udvikles en række universelle principper for heterogene ydelser, hvis leveringsmetoder varierer fra én medlemsstat til en anden, idet nærhedsprincippet samtidig skal respekteres fuldt ud«.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udnyttelse af geotermisk energi — jordvarme«

(2005/C 221/05)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 1. juli 2004, under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive en udtalelse om: »Udnyttelse af geotermisk energi — jordvarme«.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede **Gerd Wolf** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 132 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

Denne udtalelse er et supplement til udvalgets tidligere udtalelser om energi- og forskningspolitik. Den handler om udviklingen og udnyttelsen af geotermisk energi (jordvarme) som en energikilde, der i kraft af reservernes omfang opfylder bæredygtighedskriteriet, som ikke bidrager til den globale opvarmning ved CO₂-emissioner, og som derfor kan betragtes som en fornyelig energikilde. Udtalelsen indeholder en kortfattet oversigt over og evaluering af den aktuelle udvikling og udnyttelse af geotermisk energi, dens mulige potentiale og problemerne omkring markedsføringen set sammenhæng med det globale energispørgsmål.

Indholdsfortegnelse:

1. Energispørgsmålet
2. Geotermisk energi
3. Den aktuelle situation
4. Den videre udvikling og anbefalinger
5. Sammenfatning

1. Energispørgsmålet

1.1 Brugbar energi ⁽¹⁾ er grundlaget for vore dages levevis og kultur. Det er en forudsætning for vores nuværende levestandard, at energier er til stede i tilstrækkeligt omfang. Parametre som forventet levetid, fødevareforsyninger, generel velstand og personligt råderum har nået et hidtil ukendt niveau i de store og førende industrinationer. Uden tilstrækkelige energiforsyninger vil det ikke være muligt at opretholde det opnåede inden for disse områder.

⁽¹⁾ Energi forbruges ikke, men omdannes og anvendes. Dette sker ved hjælp af omdannelsesprocesser som f.eks. afbrænding af kul, omdannelse af vindenergi til strøm eller kernespløtning (bevarelse af energien; $E = mc^2$). I denne forbindelse taler man tillige om »energiforsyning«, »energiproduktion« eller »energiforbrug«.

1.2 Nødvendigheden af at garantere billig, miljøvenlig og bæredygtig energiforsyning i EU hører til kernepunkterne i Rådets beslutninger på møderne i Lissabon, Göteborg og Barcelona. I lyset heraf holder Den Europæiske Union sig i sin energipolitik tre tæt forbundne mål med lige stor vægt for øje, nemlig beskyttelse og fremme af (1) konkurrenceevnen, (2) forsyningsikkerheden og (3) miljøet, alle tre inden for rammerne af en bæredygtig udvikling.

1.3 Udvalget har i flere udtalelser ⁽²⁾ slået fast, at tilvejebringelse og udnyttelse af energi er forbundet med miljøbelastninger, risici, udtømming af ressourcer samt problematiske udenrigspolitiske afhængighedsforhold og usikkerhedsmomenter — jf. den aktuelle oliepris — og at den primære metode til at mindske forsyningsrisikoen, risikoen for økonomiske kriser og andre risici består i en så afbalanceret og alsidig udnyttelse af alle energityper og -former som muligt, herunder en maksimal indsats for at spare på og sikre rationel anvendelse af energi.

1.4 Ingen af de muligheder og teknikker, som kan bidrage til den fremtidige energiforsyning, er teknisk perfekte, fuldstændig fri for forstyrrende indflydelse på miljøet, formår at dække alle behov og har et potentiale, der er tilstrækkeligt langsigtet. Samtidig fremgår det tydeligt af den aktuelle tendens og omkostningsudviklingen for såvel konventionelle energiformer som alternative energiformer, at energi i fremtiden næppe igen vil blive så billig, som anvendelsen af fossile energiformer som olie, kul og naturgas ⁽³⁾ hidtil har været.

⁽²⁾ Fremme af vedvarende energikilder: Handlingsmuligheder og finansieringsinstrumenter, Forslag til EuropaParlamentets og Rådets direktiv om fremme af kraftvarmeproduktion på grundlag af en efterspørgsel efter nyttevarme på det indre energimarked, Forslag til Rådets direktiv (Euratom) om fastlæggelse af de grundlæggende forpligtelser og generelle principper vedrørende sikkerheden i nukleare anlæg og Forslag til Rådets direktiv (Euratom) om forvaltning af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald, Atomkraft og elproduktionen, Fusionsenergi.

⁽³⁾ Den fremtidige brug af disse energikilder må i stigende grad indskrænkes, ikke kun fordi reserverne er begrænsede, men også på grund af CO₂-emissionerne (Kyoto!).

1.5 Derfor kan en forudseende og ansvarsbevidst europæisk energipolitik heller ikke forlade sig på, at en tilstrækkelig energiforsyning i overensstemmelse med ovennævnte målsætninger kan sikres gennem udnyttelse af blot nogle få energikilder.

1.6 En energiforsyning, der er til rådighed på lang sigt, tager hensyn til miljøet og er økonomisk kompatibel, findes altså hverken i Europa eller i resten af verden ⁽¹⁾. Svaret på en mulig løsningsmodel kan kun findes ved fortsat intensiv forskning og udvikling. I den forbindelse skal der bl.a. etableres forsøgsanlæg, som skal evalueres såvel teknisk som økonomisk med henblik på gradvis kommerciel udnyttelse af nye energikilder.

1.7 Endvidere har udvalget henledt opmærksomheden på, at energiproblemerne bør tackles mere globalt og anskues over et væsentligt længere tidsrum, da forandringerne på energiområdet kun finder sted langsomt, da udledningen af klimagasser (drivhusgasser) er et globalt og ikke et regionalt problem, og da det må forventes, at problemstillingen spidser yderligere til i anden halvdel af dette århundrede.

1.8 Både de ressourcemæssige begrænsninger og emissionsproblematikken forværres nemlig yderligere af, at verdens energibehov forventes fordoblet eller måske tredoblet inden år 2060 som følge af befolkningstilvæksten og de mindre udviklede landes stadig stigende behov. Ud fra vores nuværende viden er det ikke muligt at kompensere for denne ganske betragtelige stigning i energibehovet alene gennem øget effektivitet og energibesparelser.

1.9 Strategien og udviklingsperspektivet bør således række længere end denne 2060-tidshorisont.

1.10 Som udvalget desuden allerede har konstateret, er der i borgernes bevidsthed og den offentlige debat et bredt spektrum af holdninger, der rækker lige fra en overvurdering til en undervurdering af risici og chancer.

1.11 Derfor er det til dato heller ikke lykkedes at få formuleret en tilstrækkeligt ensartet global energipolitik. Dette gør

⁽¹⁾ Problematikken eksemplificeres bl.a. af de hidtidige oliekriser (såsom i 1973 og 1979) samt de aktuelle uoverensstemmelser om tildeling af emissionscertifikater, der bevæger sig i spændingsfeltet mellem økonomi og økologi.

det samtidig svært for EU at konkurrere på lige fod i den globale økonomi.

1.12 Selv internt i EU-medlemsstaterne er der tydelige forskelle i holdningen til energiproblematikken. Ikke desto er mindre er der både her og på EU-plan generel enighed om, at der bør arbejdes videre med alle muligheder — i visse medlemsstater dog med undtagelse af atomkraften. Til dette formål har såvel medlemsstaterne som EU iværksat en lang række F&U-programmer og andre støtteprogrammer, hvoraf nogle endda finansieres fra flere kilder.

1.13 I den forbindelse er det en af EU's hovedmålsætninger, at brugen af fornyelige energikilder sættes mærkbart i vejret på mellemlang og lang sigt, hvilket også kan komme klimabeskyttelsen til gode. Og her spiller den geotermiske energi en vigtig rolle.

2. Geotermisk energi (jordvarme)

2.1. Geotermisk energiproduktion er et samlebegreb for de teknologier, som gør det muligt at aflede og udnytte de varmestrømme, som løber mellem jordens glødende indre og jordoverfladen. Som varmebærende medium anvendes vand (flydende eller i dampform). ⁽²⁾

2.1.1 Denne varmestrøm har dog en meget ringe fluxtæthed. Temperaturen stiger kun langsomt, jo længere ned under jordoverfladen man kommer, nemlig i gennemsnit 3 °C for hver 100 meter. Geologiske zoner med en højere temperaturstigningstakt betegnes som geotermiske anomalier.

2.1.2 Varmebalancen i geologiske lag tæt under jordoverfladen kan også påvirkes af solstråling; dette medtages dog i det følgende under geotermisk energi.

2.2 Geotermisk energi udnyttes på to forskellige måder.

2.2.1 **For det første bruges geotermisk energi til opvarmningsformål.** Pt. benyttes ca. 40 % af den samlede energiforsyning i EU til opvarmningsformål, og hertil kræves generelt forholdsvis lave (vand)temperaturer (f.eks. < 100 °C).

⁽²⁾ Se dog punkt 2.2.1.2 og 2.2.2.2.

2.2.1.1 Til opvarmning anvendes bl.a. såkaldte **jordvarmesonder**, dvs. coaxialrør (i en dybde på 2,5 til 3 km), som er lukket i den nederste ende og gennemstrømmes af vand i et lukket kredsløb, hvorved en varmeydelse på op til 500 kW_{th} kan opnås.

2.2.1.2 Jordvarme, som befinder sig helt tæt på overfladen, kan som en særlig anvendelsesform benyttes til opvarmning af bygninger (fra ca. 2 kW_{th} til 2 MW_{th}) ved hjælp af **jordvarmepumper** («omvendte kølemaskiner»); dette kræver desuden brug af et «kølemiddel». (1) Der findes flere typer, som alt efter den anvendte teknik optager varmeenergi i jorddybder fra en til flere hundrede meter.

2.2.2 For det andet bruges jordvarme til **produktion af elektrisk energi**, som kræver højere (vand)temperaturer (f.eks. > 120 °C); med henblik herpå ledes det vand, der skal opvarmes, normalt gennem undergrunden via to boreriger med større indbyrdes afstand, hvorigennem vandet løber i modsatte retninger. På denne måde kan der opnås en større varmeydelse, nemlig ca. 5 til 30 MW_{th}.

2.2.2.1 Men også disse (vand)temperaturer er utilstrækkelige til at opnå den ønskede termodynamiske effektivitetsgrad (for omsætning af varmeenergi til elektrisk energi) og de for turbinekredsløbet krævede kogetemperaturer.

2.2.2.2 Derfor anvender man i turbinekredsløbet fortrinsvis arbejdsvæsker med et lavere kogepunkt end vand (f.eks. perflourpentan C₅F₁₂). Til dette formål har man udviklet særlige turbinekredsløb som f.eks. »Organic Rankine Cycle« (ORC-processen) eller Kalina-processen.

2.2.3 Den ideelle løsning består i at **kombinere de to anvendelsesformer** (elektricitet og opvarmning), således at den varme, der ikke udnyttes ved eller til elproduktionen, benyttes til opvarmningsformål. Derved råder man på én gang over varme og elkraft.

2.3 For at levere energi, som er teknisk anvendelig til navnlig elproduktion, kræves dog som regel geotermiske reservoirer, der er beliggende tilstrækkelig dybt, dvs. flere kilometer, under jordoverfladen, hvilket igen forudsætter kostbare dybdeboringer.

2.3.1 Dog stiger også omkostningerne ved anlæg og drift af sådanne anlæg mærkbart, jo dybere de befinder sig. Derefter må der, alt efter det påtænkte anvendelsesformål, foretages en afvejning mellem boreddybde, virkningsgrad og varmeudbytte.

2.4 Derfor blev der i den indledende fase primært søgt efter brugbare varmereservoirer i geologiske områder med geotermiske anomalier.

2.4.1 Udprægede geotermiske anomalier (s.k. højentalpiske reservoirer (2)) findes navnlig i områder med stor vulkansk aktivitet (Island, Italien, Grækenland, Tyrkiet). Varme kilder med udspring i højentalpiske reservoirer blev allerede i oldtiden anvendt til helbredende bade og blev for første gang brugt til elproduktion for ca. hundrede år siden (Larderello, Italien, 1904).

2.4.2 Modsatningsvis finder man mindre geotermiske anomalier (s.k. laventalpiske reservoirer), hvor temperaturen kun stiger lidt kraftigere end normalt med tiltagende dybde, i tektonisk aktive områder (Rhingraben, Tyrrenske Hav, Ægæerhavet osv.) og mere generelt i de vandførende sedimenter (det pannonske bækken i Ungarn og Rumænien, det nordtysk-polske bækken).

2.5 Da områderne med geotermiske anomalier er begrænsede, har man dog siden midten af 1980'erne i stigende grad forsøgt også at opsamle den varme, som er oplagret i »normale« geologiske formationer, for bedre at kunne dække det voksende behov for energi og afpasse udbuddet af varme og el bedre til den lokale efterspørgsel.

2.5.1 Man begyndte således i 1990'erne at udvinde energi fra reservoirer i områder uden geotermiske anomalier, fortrinsvis i de tysktalende lande. Først i de sidste fire år har der fundet elproduktion sted i Altheim og Bad Blumau (Østrig) og Neustadt-Glewe (Tyskland).

2.5.2 Da denne udvinding finder sted i en dybde af mindst 2,5 km, men helst 4-5 kilometer eller mere, er det nødvendigt at foretage dybdeboringer.

(1) I fremtiden f.eks. CO₂.

(2) Entalpi, som er et begreb der anvendes inden for termodynamikken, betegner det anvendelige energiindhold (summen af indre energi og ekspansionsenergi).

2.6 Disse jordvarmeteknologier frembyder følgende fordele:

- i modsætning til vind- og solenergi afhænger den geotermiske energi ikke af hverken vejrforhold, tidspunkt på døgnet eller årstid og kan således bidrage til at dække den vigtige grundbelastning;
- der er kun tale om, at eksisterende varme skal transporteres fra reservoirer i nogle kilometers dybde til jordoverfladen, således at man undgår de processer, som ellers er nødvendige i primær varmeproduktion (f.eks. forbrænding eller nukleare processer), og de hermed forbundne omkostninger og miljøbelastninger,
- varmereservoirer udgør en nærmest udtømmelig, fornyelig varmekilde, som i teorien kan yde et væsentligt bidrag til energiproduktionen.

2.7 Der er imidlertid også en række ulemper:

- temperaturerne er så lave, at det er svært at opnå den termodynamiske effektivitet, som er nødvendig til elproduktion;
- på grund af varmeudledningen fra det underjordiske reservoir, som samtidig skal have den fornødne genopvarmingskapacitet, er det nødvendigt at opsamle og udnytte meget store vandmængder for at undgå, at reservoiret bliver opbrugt og må opgives tidligere end man havde regnet med, såfremt der optages betydelige varmemængder;
- i forbindelse med udnyttelsen af reservoiret må man undgå påvirkning eller udslip af miljøskadelige og/eller korrosive stoffer (bl.a. CO₂, CH₄ og H₂S og salte) og hindre korrosion af anlæggets enkelte dele;
- der er stadig store omkostninger og økonomiske usikkerhedsfaktorer forbundet med at opsamle varme fra geotermiske reservoirer (bl.a. med hensyn til reservoirernes størrelse, og hvor hurtigt de udtømmes).

3. Den nuværende situation

3.1 Grundlæggende findes der tre forskellige teknologier — med varianter — til opsamling og udnyttelse af dybdegeotermisk energi; normalt kræver disse mindst to borer (en dublet):⁽¹⁾

- hydrotermiske reservoirer, fra hvilke underjordiske, ikke-artesiske (dvs. som ikke står under tryk) varmtvandsforekomster ledes op til overfladen og hidtil mest er blevet

brugt til opvarmningsformål. For øjeblikket forsøger man at udbrede denne teknik til vand med højere temperaturer, så den også kan anvendes til elproduktion. Varmeoverførslen sker via vandet fra det underjordiske reservoir;

- Hot-Dry-Rock (HDR)-processen, hvor der foretages dybe borer og intensiv stimulering i egnede geologiske formationer. Overfladevand ledes ned i jorden og bruges til udvinde oplagret varme ved afkøling af de varmevekslingsflader, som er frembragt kunstigt ved stimulering af dybtliggende klippeformationer;
- varmtvandsreservoirer under tryk med en vand/damp-blanding med en temperatur på op til 250°C eller mere (selv om så høje temperaturer kun forekommer sjældent), der kan bruges til elproduktion eller behandles til opvarmningsformål.

Desuden udvikles overfladeteknologier,⁽²⁾ som kan bruges til at forbedre varmeudvekslingen og –effektiviteten.

3.2 I EU andrager den geotermiske kapacitet til elproduktion, som primært befinder sig i Italien og hovedsagelig udnytter geotermiske anomalier, pt. ca. 1 GW_{el}, dvs. godt 2 % af den samlede elproduktionskapacitet i EU. Den geotermiske kapacitet til direkte opvarmning andrager pt. ca. 4 GW_{th}, men påregnes at vokse til 8 GW_{th} eller mere i 2010.

3.3 Ingen af disse to former for udnyttelse af geotermisk energi har altså til dato kunnet yde et mærkbart bidrag til EU's energiforsyning, og selv deres bidrag til udnyttelsen af fornyelige energikilder er ubetydeligt.

3.4 Takket være støtte fra såvel medlemsstaterne som EU er der imidlertid i de seneste år sket en betydelig stigning i brugen af geotermisk energi. Så længe der er tale om varmeydelser på mellem et par og nogle snese MW_{th}, yder den geotermiske energi dermed også et bidrag til den decentrale energiforsyning.

3.5 Dette er efter udvalgets mening en positiv udvikling, som bør fremhælpes yderligere. Også her er der imidlertid for det meste tale om forsøgsanlæg, hvor forskellige metoder skal efterprøves og videreudvikles.

3.6 Uden for områder med geotermiske anomalier er det for øjeblikket dobbelt så dyrt at producere 1 kWh_{el} ved hjælp af jordvarme som ved hjælp af vindenergi, mens prisen sammenlignet med solvarme er den halve. Selv denne beregning forudsætter dog, at der produceres varme og el samtidig.

⁽¹⁾ Se dog punkt 2.2.1.1 om den lukkede »jordvarmesønde« og punkt 2.2.1.2 om »jordvarmepumper«.

⁽²⁾ Se punkt 2.2.2.2 om turbinekredsløb.

3.6.1 Imidlertid kan (se ovenfor) udbudet af geotermisk energi i vid udstrækning afpasses efter efterspørgselen, hvilket vil blive af stadig større betydning, efterhånden som fornyelig energi overtager en større andel af energimarkedet. Udnyttelsen af det svingende output fra vind- og solenergi vil nemlig i stigende grad forudsætte regulering og pufferteknologier, og formentlig bliver det nødvendigt at benytte energikrævende og kostbare oplagringsmedier som f.eks. brint.

4. Fremtidig udvikling og henstillinger

4.1 Såfremt udnyttelsen af geotermisk energi ikke forbliver begrænset til områder med geotermiske anomalier (jf. også punkt 2.4 og 2.5), kan den potentielt yde et væsentligt bidrag til en miljøvenlig og bæredygtig energiforsyning (jf. også punkt 4.13).

4.2 For at udnytte og udvikle dette potentiale med henblik på en rentabel elproduktion er det nødvendigt at foretage borerer ned til mindst 4-5 kilometers dybde, så man når ned i klippelag, hvor temperaturen har de ca. 150 °C, som er mindstekravet. Desuden skal klippelag i denne dybde behandles (stimuleres) på en sådan måde, at en tilstrækkelig mængde vand kan cirkulere og en tilstrækkelig varmeudveksling finde sted mellem det varme klippelag og den vand, som er naturligt til stede eller pumpes igennem.

4.2.1 Derimod er (jf. også punkt 2.2.1.1) boreddybder på f.eks. 2-3 km tilstrækkelige, hvis der kun er tale om varmeudnyttelse (opvarmningsformål).

4.3 De nødvendige teknologiske løsninger er allerede under udvikling og afprøvning flere steder i Europa (f.eks. Soultz sous Forêts, Gross Schönebeck) med varierende geologiske formationer. Fremtidsudsigterne er mest favorable for geotermiske teknologier, som er mindre afhængige af lokale forhold og derfor mere eksportegnede, men dette kræver en betydelig F&U-indsats.

4.4 På den ene side er det nødvendigt at videreudvikle forskellige teknologier, som allerede eksisterer i rudimentær form, så de bliver økonomisk rentable, samtidig med at det efterprøves, om de opfylder de nævnte forudsætninger for bæredygtig udnyttelse af geotermisk energi.

4.4.1 I den forbindelse er det især vigtigt at afklare, om et sådant stimuleret reservoir i praksis opfylder de hydrauliske og termodynamiske betingelser for tilstrækkelig bæredygtighed.

4.5 På den anden må også de enkelte stadier i processen gradvis forbedres og gøres mere effektive, således at omkostningerne ved denne form for energiudnyttelse bringes ned på et konkurrencedygtigt niveau (se nedenfor). Dette kræver dels en passende F&U-indsats (se pkt. 1.6), dels at man forbereder markedsføringen, således at de produktionsrelaterede omkostninger kan nedbringes.

4.6 At gøre den geotermiske energi konkurrencedygtig betyder på mellemlang sigt, at den rent omkostningsmæssigt skal kunne klare sig i konkurrencen med vindenergi. Dette er efter al sandsynlighed realistisk, idet ulemperne ved vindenergi træder stadig tydeligere frem: de store udsving i outputtet resulterer i betydelige ekstraomkostninger og emissioner fra andre kilder, vindmølleparker er ikke altid en pryd for øjet, støjen kan genere de omkringboende, og der er et voksende behov for reparationer og vedligeholdelse. Også den omkostningsmæssige belastning af forbrugerne og det offentlige må indgå i den samlede vurdering.

4.7 Da prisen på råolie og naturgas sandsynligvis vil blive ved med at stige og reserverne muligvis begynde at slippe op, bliver på lang sigt også spørgsmålet om den geotermiske energis generelle konkurrencedygtighed aktuelt. Spørgsmålet er her, hvornår — om nogensinde — geotermisk energi, under hensyntagen til de eksterne omkostninger ved alle energikonverteringsteknikker, vil blive langsigtet konkurrencedygtig uden nogen form for subsidier eller konkurrenceforvridende præferencebehandling.

4.8 Indtil da er følgende tiltag påkrævede ⁽¹⁾:

— effektive F&U-programmer på nationalt og europæisk plan for at bringe den videnskabelige og teknologiske udvikling på området frem til et punkt, hvor teknologier og individuelle stadier i de forskellige processer kan udvikles og efterprøves på et tilstrækkeligt antal forsøgsanlæg,

— for i starten at ansprende den kommercielle markedsføring bør der vedtages lovgivning (som f.eks. den tyske lov om levering af elektricitet produceret af fornyelige energikilder til det nationale net samt bestemmelser om rumopvarmning og rumklimatisering) om fremme af private investeringer, som — udelukkende i markedsføringens startfase og efter degressive principper — gør det attraktivt at sælge den ønskede energi, og således at det økonomiske potentiale kan udforskes, forbedres og evalueres. Dette gælder navnlig også for kontraktlige aftaler mellem energileverandører og forbrugere,

— tiltag til imødegåelse af de risici, som er forbundet med prospektering og udnyttelse af geotermiske reservoirer, f.eks. i forbindelse med borerer og lokalisering af rentable kilder.

4.9 Udvalget konstaterer med tilfredshed, at der allerede er opnået væsentlig fremskridt på dette område. Det bifalder helljertet Kommissionens eksisterende og påtænkte F&U-projekter samt dens planer om atter at foretage en væsentlig optræning af sine aktiviteter på dette område som led i sit næste F&U-rammeprogram. Udvalget bifalder ligeledes de tilsvarende F&U-programmer i medlemsstaterne samt disses bestræbelser for via fremmetiltag at lette og stimulere den kommercielle markedsføring af geotermisk energi på forsøgsbasis.

⁽¹⁾ Jf. »Fremme af vedvarende energikilder: Indsatsmuligheder og finansieringsinstrumenter«.

4.10 I denne forbindelse skal udvalget gentage sin tidligere henstilling om, at de muligheder, som er knyttet til Det Europæiske Forskningsrum, udnyttes via en omfattende, gennemsigtig og koordineret energiforskningsstrategi, som får støtte fra alle de involverede aktører, og som bør gøres til et centralt element i det 7. F&U-rammeprogram og Euratom-programmet.

4.11 Denne strategi bør sætte passende fokus på de F&U-tiltag, som er nødvendige for at udvikle geotermisk energi, indtil det bliver muligt at foretage en mere præcis vurdering og evaluering af den langsigtede omkostningsudvikling og denne teknologis realistisk opnåelige potentiale på et energimarked i forandring.

4.12 Udvalget anbefaler ligeledes, at alle F&U-programmer vedrørende geotermisk energi, herunder også dem der indtil nu kun er blevet fremhjulpet på nationalt plan, så vidt muligt integreres i et europæisk energiforskningsprogram på grundlag af den åbne koordinationsmetode. Dette ville også fremme det europæiske samarbejde på området.

4.13 I den forbindelse ser udvalget gunstige muligheder i de nye medlemsstaters deltagelse i EU-rammeprogrammet. Som led i den forestående fornyelse af disse landes eksisterende energisystemer bør der også her etableres demonstrations- og forsøgsanlæg.

4.14 Ydermere anbefaler udvalget, at Kommissionen i tilstrækkelig grad harmoniserer medlemsstaternes virksomhedsfulde tiltag til fremme af kommerciel markedsføring (som f.eks. den tyske lov om levering af elektricitet produceret af fornyelige energikilder til det nationale net) på EU-plan, således at der indledningsvis i det mindste på det geotermiske område sikres en fair konkurrence i EU mellem sammenlignelige teknologier.

4.15 Da geotermisk energi er specielt velegnet til kombineret varme- og elproduktion, anbefaler udvalget ligeledes, at Kommissionen også prioriterer varmenet og varmeudnyttelse af denne art.

5. Sammenfatning

5.1 Geotermisk energiproduktion er et samlebegreb for de teknologier, som gør det muligt at aflede og udnytte de varmestrømme, som løber mellem jordens glødende indre og jordoverfladen.

5.2 Denne energi bruges primært til opvarmningsformål, men kan også anvendes til elproduktion eller til en kombination af disse to formål.

5.3 Geotermisk energi udnyttes allerede i områder med geotermiske anomalier, men tegner sig stadig kun for en ubetydelig del af den samlede energiforsyning.

5.4 Ved hjælp af teknologier, som gør det muligt at aflede varme fra områder uden geotermiske anomalier, kan geotermisk energi potentielt yde et væsentligt bidrag til den bæredygtige energiforsyning, og navnlig til at dække grundbelastningen. Dette kræver imidlertid borer i ca. 4-5 kilometers dybde og derudover »stimulering«.

5.5 Dog frembyder også den »overfladenære« udnyttelse af geotermisk energi med jordvarmepumper til rumopvarmning og -klimatisering et løfterigt udviklingspotentiale

5.6 I og med, at den potentielt kan bidrage til dækning af grundbelastningen, adskiller geotermisk energi sig fra energikilder med svingende output (f.eks. vind- og solenergi), som i stigende grad bliver afhængige af energiregulerings-, puffer- og oplagringsteknologier, lige som de møder modstand fra befolkningen, fordi de er pladskrævende og ikke altid klæder landskabet.

5.7 Udvalget gentager sin henstilling om, at de muligheder, som er knyttet til Det Europæiske Forskningsrum, udnyttes via en omfattende energiforskningsstrategi.

5.8 Denne strategi bør omfatte de F&U-tiltag, som er nødvendige for at udvikle geotermisk energi, idet eksisterende programmer på områder videreføres og udbygges i det nødvendige omfang.

5.9 Udvalget anbefaler, at alle F&U-programmer vedrørende geotermisk energi, som indtil nu kun er blevet fremhjulpet på nationalt plan, så vidt muligt integreres i et europæisk energiforskningsprogram og de hertil hørende foranstaltninger på grundlag af den åbne koordinationsmetode.

5.10 Udvalget slår i en startfase til lyd for degressivt anlagte fremmetiltag og lovgivning i alle medlemsstater (i tråd med f.eks. den tyske lov om levering af elektricitet produceret af fornyelige energikilder til det nationale net) om kommerciel markedsføring og private investeringer, som kan gøre det mere attraktivt at producere og sælge den midlertidigt subventionerede energi, og således at man på denne måde også kan bidrage til at udforske, forbedre og evaluere denne energiforms økonomiske potentiale.

5.11 Udvalget anbefaler, at sådanne fremmetiltag harmoniseres i det fornødne omfang på EU-plan, således at der sikres en fair konkurrence i EU, når det gælder geotermiske teknologier.

Bruxelles, den 9. februar 2005

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 forordning om gennemførelse af etablerings- og ibrugtagningsfasen samt driftsfasen af det europæiske program for satellitbaseret radionavigation«

KOM(2004) 477 endelig — 2004/0156 (COD)

(2005/C 221/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 16. november 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 156 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Virgilio Ranocchiaro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 134 stemmer for og 3 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 EØSU har helt fra starten fulgt etableringen og udviklingen af det europæiske Galileo-program for satellitbaseret radionavigation og positionsbestemmelse og anerkendt dets strategiske rolle for det europæiske systems konkurrenceevne. Det gælder både dets innovative virkninger på tilknyttede aspekter af økonomien, beskæftigelsen og det sociale område og forbedring af livskvaliteten for civilsamfundet, som Galileo kan sikre.⁽¹⁾ Lige siden fællesforetagendet Galileo⁽²⁾ blev oprettet, har EØSU tydeliggjort behovet for at inddrage de private aktører i udvikling og anvendelse af systemet, og derved sikret vedvarende støtte i udviklings- og etableringsfasen.⁽³⁾

1.2 Som EØSU har understreget i sin seneste udtalelse⁽⁴⁾ »er Galileo-programmet omsider gået ind i en egentlig opstartsfasen, efter at ESA's ministerråd den 26. maj 2003 indgik en aftale om medlemmernes respektive økonomiske bidrag«. Det har også understreget, at »Galileo-programmet har stor betydning for Den Europæiske Union, dens uafhængighed, teknologiske og videnskabelige kapacitet, økonomi, og især dens rumsektor«.

2. Den nuværende situation og forventet udvikling

2.1 Det bør erindres, at Galileo-programmet er opdelt i fire faser:

⁽¹⁾ EFT C 311 af 17.11.2001, side 19.

⁽²⁾ Fællesforetagendet Galileo blev etableret i henhold til EF-traktatens artikel 171 med forordning (EF) nr. 876/2002 af 21. maj 2002. Det sikrer styringen af Galileo-programmets udviklingsfase og forbereder styringen af programmets etablerings- og driftsfasen. Har sæde i Bruxelles. De stiftende medlemmer er Det Europæiske Fællesskab, repræsenteret ved Kommissionen, og Den Europæiske Rumorganisation.

⁽³⁾ EFT C 48 af 21.2.2002, side 42.

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - Statusrapport om forskningsprogrammet Galileo i begyndelsen af 2004«, EUT C 302 af 7.12.2004.

— **definitionsfasen**, afviklet fra 1999 til 2001, hvor systemarkitekturen blev udformet og de fem kategorier af tjenester, der nævnes længere fremme, blev fastlagt. Denne fase blev hovedsagelig finansieret via EU's femte F&U-rammeprogram 1998-2002,

— **udviklings- og valideringsfasen**, der begyndte i 2002 og slutter i 2005, og hvor satellitterne og det jordbaserede udstyr udvikles, og systemet valideres »i kredsløbet«. Den offentlige finansieringsramme EU/ESA har været på 1,2 mia. EUR, udover 100 mio. EUR fra 6. FTU&D-rammeprogram 2003-2006,

— **etablerings- og ibrugtagningsfasen**, berammet til perioden 2006 — 2007, hvor satellitterne fremstilles og opsendes — de første to satellitter vil blive opsendt allerede i slutningen af 2005 — og det samlede jordbaserede udstyr anlægges. Den samlede finansieringsramme er på 2,1 mia. EUR, hvoraf en 1/3 (dvs. omkring 700 mio. EUR) kommer fra fællesskabsbudgettet og 2/3 (dvs. omkring 1,4 mia. EUR) fra det konsortium, som vil blive udvalgt,

— **den kommercielle udnyttelsesfase**, som begynder i 2008 og skønnes at ville betyde årlige drifts- og vedligeholdelsesomkostninger på omkring 220 mio. EUR. Den skal alene finansieres af den private sektor, med undtagelse af en særlig bevilling fra EU i størrelsesordenen 500 mio. EUR for de første år af fasen, i overensstemmelse med de beslutninger, der vil blive truffet om fællesskabsbudgettets finansielle overslag 2007-2013.

2.2 Efter definitionsfasen oprettedes fællesforetagendet Galileo i maj 2002 for en periode på fire år med det formål at »sikre enheden i forvaltningen og den finansielle kontrol med hensyn til projektet i forsknings-, udviklings- og demonstrationsfasen af Galileo-programmet og med henblik herpå tilvejebringe midlerne til dette program.«

2.3 Endvidere er systemets operative strukturer med forordning 1321/2004 ⁽¹⁾ om oprettelse af **Den Europæiske GNSS-Tilsynsmyndighed** (det globale satellitbaserede radionavigationssystem) og den fælles aktion 2004/552/FUSP ⁽²⁾, begge af 12. juli 2004, ligeledes gennemført med henblik på at forvalte offentlighedens interesser i forbindelse med programmet og sikre Galileo-systemets sikkerhed.

2.4 På internationalt plan indgik **EU og USA** den 26. juni 2004 efter fire års forhandlinger en meget vigtig aftale for Galileo og GPS-systemet ⁽³⁾. Aftalen vedrører fremme, levering og anvendelse af tjenester fra de to satellitbaserede navigations- og positionssystemer og fuldt ud kompatible og interoperable tilknyttede anvendelser. De to systemer vil fungere side om side uden interferens mellem signalerne. Derved vil Galileo inden for globale satellitbaserede navigationssystemer GNSS (Global Navigation Satellite System) blive normen på verdensplan for signaler, der er åbne for civil og kommerciel anvendelse (GPS-systemet styres af militæret) og også blive tilgængeligt og interessant for de nuværende brugere af GPS gennem en enkelt modtager.

2.5 På internationalt plan blev der også underskrevet en samarbejdsaftale med **Israel** den 13. juli 2004. Den efterfulgte en aftale, som blev indgået med **Kina** den 30. oktober 2003. Der har længe været forhandlinger for at opnå interoperabilitet med det **russiske system Glonass**. ⁽⁴⁾ Disse aftaler er allerede langt fremme, især hvad angår erhvervelse af frekvenser og anvendelse af russiske løfteraketter, mens samarbejdsaftaler med Rusland, Ukraine og Indien er på et fremskredet stadium i forhandlingerne. Endvidere er der allerede taget kontakt til Australien, Brasilien, Mexico og Sydkorea. Schweiz, Norge og Canada er ved at se på muligheden for at engagere sig økonomisk.

2.6 I **Middelhavsområdet** blev der lanceret en handlingsplan af Euro-middelhavs-konferencen af udenrigsministrene i Valencia, i april 2002, hvor Middelhavssamarbejdet vedrørende satellitbaseret radionavigation og positionsbestemmelse indgår. Fællesforetagendet Galileo iværksatte for nylig i Cairo et **Euro-med GNSS-projekt** vedrørende demonstration, uddannelse og koordinering af den regionale GNSS-plan for i samarbejde med Meda-partnerne at vurdere effekten af **EGNOS**, ⁽⁵⁾ geostationær satellit og Galileos forløber.

2.7 Når Galileo-systemet bliver fuldt funktionsdygtigt, er det meningen, at det skal levere **fem typer tjenester**:

- en basistjeneste med fri adgang for et »massepublikum« og med almennyttige tjenester,
- en forretningsmæssig tjeneste, som vil give mulighed for at udvikle erhvervsmæssige anvendelser, og som tilbyder bedre præstationer end basistjenesten, navnlig med hensyn til driftsgaranti,
- en »livskritisk« tjeneste (Safety of Life) af meget høj kvalitet og integritet for anvendelser hvor menneskeliv står på spil, f.eks. navigation i luftfart og søfart,
- en eftersøgnings- og redningstjeneste som skal blive en betydelig forbedring i forhold til de nuværende beredskabs-systemer for nød- og redningssituationer,
- en statsreguleret tjeneste (»Public Regulated Service«, PRS) som krypteres og gøres modstandsdygtig mod støjsending og interferens, og som hovedsagelig forbeholdes offentlige institutioner inden for civilbeskyttelse, statsikkerhed og retshåndhævelse der stiller ufravigelige krav om beskyttelse. ⁽⁶⁾

2.8 I lyset af Galileo-systemets civile anvendelse og drift og overvejende kommercielle og professionelle applikationer vil der ifølge Kommissionen være et potentielt marked i 2010 på omkring tre mia. modtagere i drift, med et årligt investeringsudbytte på ca. 250 mia. EUR og etablering af nye virksomheder og arbejdspladser med behov for flere hundrede tusinde højt kvalificerede arbejdstagere, hvoraf godt 150 000 i Europa.

⁽¹⁾ Rådets forordning om forvaltningsstrukturen for de europæiske programmer for satellitbaseret radionavigation (EUT L 246 af 20.7.2004).

⁽²⁾ Jf. EUT L 246 af 20.7.2004.

⁽³⁾ US GPS: United States Global Positioning System, militært styret.

⁽⁴⁾ Glonass: Global navigation satellite system.

⁽⁵⁾ EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service) er et system baseret på korrektion af GPS-signalet via et net af jordstationer og geostationære satellitter. EGNOS blev lanceret i 1996 som forløber for Galileo, som det nu bør integreres med, også hvad angår den generelle koncessionsmodel.

⁽⁶⁾ Jf. koncession af Galileo-programmets etablerings- og ibrugtagningsfase – 2003/S 200-179789, offentliggjort den 17. oktober 2003.

2.9 Fællesforetagendet Galileo afsluttede i september 2004 den **kompetitive forhandlingsfase**. Det modtog endelige forslag fra de to konsortier, der havde budt på koncessionen (Eurely⁽¹⁾ og Inavsat⁽²⁾). Den endelige udvælgelse byggede på følgende tre kriterier: forretningsmuligheder og finansiel kapacitet; teknisk kapacitet; juridiske og kontraktlige aspekter.

2.10 I henhold til det mandat, som Fællesforetagendet har fået, vil det, så snart det har udarbejdet en rapport herom til Kommissionen, og efter at Kommissionen har udarbejdet en meddelelse til Parlamentet og Rådet⁽³⁾ om overgangen til etablerings- og ibrugtagningsfasen samt driftsfasen, kunne **opnå »de nødvendige politiske retningslinjer for den offentlige finansiering af programmets efterfølgende faser og de offentlige tjenesteydelser, især fastlæggelsen af tjenester«**. Det vil således kunne fremlægge et forslag om tildeling af kontrakt til underskrivelse af Tilsynsmyndigheden, som i henhold til nævnte forordning (EF) nr. 1321/2004 er den myndighed, der skal underskrive og være ansvarlig for kontraktens gennemførelse.

2.11 **EØSU** ser en risiko for, at denne procedure vil være for kompliceret, da der er tilfælde af overlapninger og dobbeltkontrol, som hverken er smidige eller klare.

2.12 I henhold til forslaget til forordning vil **Tilsynsmyndigheden**, der defineres som et fællesskabsagentur til varetagelse af offentlighedens interesser i forbindelse med de europæiske programmer for satellitbaseret radionavigation i henhold til forordning (EF) nr. 1321/2004, ikke se dagens lys før i 2005.

3. Kommissionens forslag

3.1 Forslaget, som er genstand for denne meddelelse, imødekommer behovet for at råde over et **specifikt juridisk instrument**, som da det sikrer programmet en selvstændig budgetpost, giver mulighed for en mere effektiv styring og overvågning af etablerings- og ibrugtagningsfasen samt driftsfasen af Galileo-programmet fra et finansielt synspunkt, også i forhold til koncessionshaveren.

3.2 Forslaget til forordning tager sigte på at fastlægge de nærmere regler for Fællesskabets finansielle støtte til gennemførelse af etablerings- og ibrugtagningsfasen samt driftsfasen. Det fokuserer på:

3.2.1 behovet for Fællesskabstiltag for at sikre en sammenhængende budgetramme for de midler, som Fællesskabet selv

⁽¹⁾ Eurely: konsortium grundlagt af Alcatel, Finmeccanica og Vinci.

⁽²⁾ INAVSAT: grundlagt af EADS Space, Inmarsat ventures og Thalesgruppen.

⁽³⁾ KOM(2004) 636 endelig af 6. oktober 2004.

udbetaler, og de midler, som kommer fra koncessionshaveren, gennem:

— levering af de forskellige tjenester, som Galileo yder,

— licenser og intellektuelle rettigheder til systemets komponenter, som overdrages vedkommende gratis af Tilsynsmyndigheden,

— langsigtede lån, som ydes af Den Europæiske Investeringsbank,

3.2.2 passende institutionel forvaltningsstruktur og Tilsynsmyndighedens overvågning.

4. Generelle bemærkninger

4.1 **EØSU** mener, at man allerede nu bør udbyde de tekniske aspekter vedrørende leveringen af de forskellige tjenester. Det vil **sikre åbne standarder**, som giver adgang for andre tjenesteudbydere og innovative tjenester. Derved undgår man kunstige hindringer og at nyankomne, især de mindre aktører, påføres store udgifter.

4.2 Hvad angår **sammenhængen i budgetrammen** håber **EØSU**, at de nye finansielle overslag for fællesskabsbudgettet snarest muligt vedtages. **EØSU** støtter endvidere Kommissionens anmodning om en særlig budgetpost på 1 mio. EUR til Galileo-programmet, som skal være uafhængig af andre budgetposter. **EØSU** anbefaler endvidere, at dette beløb hæves for at sikre udviklingen og integrationen af EGNOS i Galileo-programmet. **EØSU** finder det ligeledes passende at forskningsaktiviteter vedrørende satellitbaserede GNSS-positionsbestemmelsessystemer indføres i og får ressourcer fra 7. FTU&D-rammeprogram.

4.3 **EØSU** efterlyser endvidere en præcisering af, hvordan eventuelle offentlige midler fra institutioner i tredjelande, som allerede har vist interesse for at bidrage økonomisk til Galileo-programmet, vil blive indføjet i budgetrammen.

4.4 **EØSU** er opmærksom på, at den finansielle ramme indeholder fordele for koncessionshaveren på grund af dennes rolle som tjenesteudbyder og bruger af gratis licenser og intellektuelle rettigheder. ⁽⁴⁾ I den forbindelse frygter **EØSU**, at dette kan skabe grundlag for, at koncessionshaveren kan opnå en dominerende stilling eller monopolstilling, som kan forvride konkurrencen eller hindre det frie marked.

⁽⁴⁾ IPR: intellectual property rights.

4.5 Hvad angår den **institutionelle rammes egnethed med hensyn til styring og kontrol**, som eksternaliseres til en europæisk myndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for det satellitbaserede radionavigationssystem), fremhæver EØSU følgende punkter:

4.5.1 Den Europæiske Rumorganisation er ikke repræsenteret i **bestyrelsen for Den Europæiske GNSS-myndighed**, men er dog medlem af Fællesforetagendets nuværende bestyrelse.

4.5.2 Fællesforetagendets **ansvar for styring og kontrol** skal overføres til Den Europæiske GNSS-tilsynsmyndighed, der forvalter Galileos midler, handler som myndighed der indgår koncessionsaftaler, overvåger at koncessionsaftalen overholdes, overdrager koncessionshaveren brugsretten til goder i kontraktperioden, forvalter aftalen med den virksomhed, der varetager driften af EGNOS, koordinerer medlemsstaternes tiltag vedrørende de frekvenser, som er nødvendige for systemets drift, sikrer at komponenterne overholder certifikater og håndhæver sikkerhedsforanstaltninger, herunder foranstaltningerne i fælles aktion 2004/552/FUSP.

4.5.3 EØSU kan ikke skjule sin bekymring i forbindelse med den yderst følsomme overgangsfase, når ansvaret flyttes fra **Fællesforetagendet**, som opløses i maj 2006, til den nye **europæiske GNSS-Tilsynsmyndighed**, som skal træde i funktion i første halvdel af 2005.

4.5.4 EØSU anbefaler derfor, at Kommissionen og Rådet nøje overvåger denne fase, hvor myndigheden gradvis overflyttes fra Fællesforetagendet til Tilsynsmyndigheden.

4.5.5 Bestemmelserne i **fælles aktion 2004/552/FUSP** og forordning om oprettelse af Den Europæiske GNSS-Tilsynsmyndighed, der fastsætter oprettelse af et **systemsikkerheds- og sikkerhedsudvalg**, regulerer spørgsmål vedrørende Galileos interne sikkerhed.

EØSU mener, at man allerede nu bør styrke relationerne mellem Galileo-systemet og andre eksisterende europæiske initiativer, såsom systemet Global monitoring for environment and security (GMES), systemet Cospas-Sarsat⁽¹⁾ for personsøgning og livredning, netværkene for retlige og indre anliggender, multimedienettet GRID osv.

⁽¹⁾ COSPAS (russisk forkortelse for »Cosmicheskaya Sistyema Poiska Avariynich Sudov«, dvs. rumsystem for eftersøgning af skibe i vanskeligheder) og SARSAT (»Search and Rescue Satellite-Aided Tracking«, dvs. eftersøgnings- og redningstjeneste via satellit). Det er et internationalt satellitsystem for eftersøgning, identifikation og redning med civilt formål. Takket være systemet blev mere end 15 000 personer verden over reddet i perioden 1982-2003.

4.5.6 EØSU understreger behovet for⁽²⁾, at man parallelt med reguleringen af spørgsmål vedrørende sikkerheden også ser på spørgsmål vedrørende **beskyttelse af privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger og om muligt lade Europæisk Agentur for grundlæggende rettigheder varetage dette område**,⁽³⁾ eller oprette et særligt rådgivningsorgan. I den forbindelse er det ikke tilstrækkeligt, at artikel 19 i forordningen om oprettelse af Den Europæiske GNSS-Tilsynsmyndighed henviser til bestemmelserne i forordning (EF) nr. 45/2001. Udtrykkelig beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger er efter EØSU's mening mindst lige så vigtigt, som opretholdelse af sikkerheden, hvis man vil sikre Galileo-systemets succes gennem civilsamfundets fulde støtte.

4.5.7 Stadig i forbindelse med inddragelse af civilsamfundet, bemærker EØSU, at skønt Galileo er et yderst vigtigt initiativ for Europa, er det stadigvæk praktisk talt ukendt for de fleste borgere i EU. EØSU håber derfor, at EU-institutionerne sammen med de nationale regeringer snarest muligt iværksætter en oplysnings- og bevidstgørelseskampagne, som — udover at udbrede kendskabet til dette fremragende produkt fra den europæiske forskning og industri — giver de europæiske borgere garanti for, at privatlivets fred vil blive respekteret og beskyttet.

5. Særlige bemærkninger

5.1 I lyset af ovennævnte anbefaler EØSU, at følgende punkter tilføjes betragtningerne i forslaget til forordning:

5.1.1 **Ny betragtning (3a):** »I lyset af de virkninger, som programmet kan få for de europæiske borgeres liv, vil Kommissionen bestræbe sig på at sikre, at beskyttelsen af privatlivets fred og personoplysninger i forbindelse med leveringen af Galileos ydelser overdrages til det europæiske Agentur for grundlæggende rettigheder, eller som alternativ til et rådgivende ad hoc-organ for at sikre en gennemsigtig udvikling og vedvarende dialog med de potentielle brugere og civilsamfundet«.

⁽²⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af et fællesforetagende GALILEO«, punkt 3.5. – EFT C 48 af 21.2.2002.

⁽³⁾ Jf. KOM(2004) 693 endelig af 25.10.2004, Meddelelse fra Kommissionen om forslag til oprettelse af Agenturet i 2005. Der lægges op til, at agenturet også skal varetage beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.

5.1.2 **Til betragtning (12) tilføje:** »..., sikre flere EU-midler på samme budgetpost til udvikling og integration af EGNOS i Galileo og sikre plads og ressourcer under det 7. FTU&D-rammeprogram til satellitbaseret radionavigation og integration af eksisterende net«.

5.1.3 **Ny betragtning (13 a):** »Kommissionen og Rådet sikrer, at overgangen fra Fællesforetagendet Galileo til den nye europæiske GNSS-Tilsynsmyndighed bliver absolut gennemsigtig for at undgå mulige overlapninger, driftsforsinkelser eller værre endnu, markedsrestriktioner«.

5.1.4 **Ny betragtning (14 a):** »Kommissionen sikrer, at eventuelle finansielle bidrag fra tredjelandes institutioner til den Europæiske GNSS-Tilsynsmyndighed afspejler gensidige interesser og eksisterende balancer gennem de fornødne aftaler, der skal forelægges Rådet og Europa-Parlamentet«.

6. Konklusioner

6.1 **EØSU** understreger kraftigt sin **fulde støtte til Galileo-programmet** og til fremskyndelse af gennemførelsen af de sidste to faser af dets udvikling, så det reelt kan blive funktionsdygtigt i alle henseender i 2008.

6.2 **EØSU** opfordrer Kommissionen til at fortsætte den forudgående evaluering af særlige fordele for koncessionshaver i forbindelse med levering af tjenester og intellektuelle rettigheder, og udbrede klar og præcis information om resultaterne af denne evaluering.

6.3 **EØSU** mener, at der er gjort vigtige fremskridt for at gennemføre en verdensomspændende infrastruktur, især med samarbejdsaftalen mellem **EU og USA**, som har til formål at

sikre fuld kompatibilitet og interoperabilitet mellem satellitbaserede radionavigations- og positionsbestemmelsessystemer på verdensplan.

6.4 **EØSU** understreger betydningen af internationalt samarbejde med Kina og Israel og understreger endvidere, at der bør udfoldes alle de nødvendige bestræbelser for at opnå gensidigt fordelagtige aftaler med Schweiz og Norge, Rusland, Ukraine, Indien, Australien, Mexico, Brasilien og Sydkorea. **EØSU** mener, at Middelhavsområdet bør være et privilegeret område, da det allerede kan udnytte EGNOS's udbud af tjenester og repræsenterer et strategisk område for fred, stabilitet og bæredygtig udvikling for Europa.

6.5 I den forbindelse er **EØSU** overbevist om, at åbningen mod tredjelande er et vigtigt bidrag til den eksterne dimension af EU's politik.

6.6 **EØSU** håber, at Kommissionen vil kunne råde over en budgetpost til en oplysnings- og bevidstgørelseskampagne, som udover at udbrede kendskabet til dette fremragende produkt fra den europæiske forskning og industri vil forsikre de europæiske borgere om, at privatlivets fred vil blive respekteret og beskyttet.

6.7 Endelig håber **EØSU**, at dets bemærkninger og forslag vedrørende nogle af betragtningerne i den foreslåede forordning (beskyttelse af privatlivets fred, flere finansielle ressourcer, overgangsperiode og bidrag fra tredjelande) som beskrevet ovenfor, bliver accepteret. Målet med disse forslag er et mere klart og gennemsigtigt initiativ, udover at sikre det passende ressourcer til gavn for såvel EU-institutionerne som civilsamfundet.

Bruxelles, den 9. februar 2005

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 opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Fællesskabet (INSPIRE)«

KOM(2004) 516 endelig — 2004/0175 (COD)

(2005/C 221/07)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. 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 **Daniel Retureau** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 9. februar, følgende udtalelse med 140 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Resumé af udtalelsen

1.1 EØSU finder det hensigtsmæssigt, ønskeligt og i tråd med proportionalitetsprincippet, at der som foreslået oprettes en infrastruktur for geografisk information i Fællesskabet (Inspire). Denne infrastruktur skal samordne geodata indsamlet på nationalt plan af medlemsstaterne og sikre deres indbyrdes kompatibilitet og tilgængelighed, således at beslutninger og opfølgning på miljøområdet samt rapporter, der kræves af visse direktiver, kan hvile på et bedre videnskabeligt grundlag. EØSU finder retsgrundlaget (EF-traktatens artikel 175) passende.

1.2 Initiativet vil formodentlig reducere dobbeltarbejde, huller eller utilstrækkelige informationer og fremme samordning og relevans i forbindelse med indsamling og behandling af data. Fællesskabsforanstaltninger er påkrævet, da de kan sikre, at de berørte administrationer og tjenester anvender informationerne mere effektivt, og at de udnyttes bedre af de offentlige og private operatører, f.eks. i form af værdiforøgende tjenester (specialkort eller specialiserede databaser).

1.3 Direktivforslaget skaber en retlig og teknisk ramme, som er nødvendig for initiativets virkeliggørelse. Der oprettes et teknisk udvalg, og medlemsstaterne forpligtes til at åbne for adgang til deres geografiske informationer. Kommissionen sikrer opfølgningen gennem regelmæssige rapporter.

1.4 EØSU hilser det foreliggende direktivforslag velkommen, da det indebærer en ubestridelig EU-merværdi, tilvejebringer en harmoniseret referenceramme og fremmer en påkrævet forbedring af de indsamlede geografiske informationers kvalitet og art. Forslaget giver et fundament for miljøpolitikken og eventuelt for andre nationale og europæiske politikker og er et godt hjælpemiddel i beslutningsprocessen.

1.5 EØSU insisterer på, at der skal anvendes åbne protokoller og filformater eller standarder, der benyttes overalt, og som kan læses med gratis aflæsningssoftware. Det må endvidere sikres, at de referenceinformationer, der står til rådighed i

Inspire, gøres offentligt tilgængelige, da det drejer sig om videnskabelige data, som er uundværlige for såvel miljøpolitik som for studenter og forskere. Endelig understreger EØSU, at dette arbejde skal udføres, uden at fortroligheden af visse data ophæves, hvad enten de vedrører privatlivet, er af almen eller af sikkerhedsmæssig interesse.

2. Kommissionens forslag

2.1 Forslagets retsgrundlag er EF-traktatens artikel 175, stk. 1. Det giver ved henvisning til artikel 174 mulighed for at foreslå foranstaltninger på miljø- og sundhedsområdet på grundlag af tekniske og videnskabelige data.

2.2 Såvel naturfænomener som menneskeskabte fænomener påvirker miljøets og sundhedstilstandens kvalitet. Dette berettiger til en EU-indsats for information og samordning under hensyntagen til proportionalitets- og subsidiaritetsprincippet samt forsigtighedsprincippet.

2.3 Der stilles forslag om et rammedirektiv for at sikre en bred anvendelse af subsidiaritetsprincippet hvad angår tilpasning af bestemmelserne til de forskellige nationale og regionale situationer.

2.4 De indsamlede metadata vil primært komme fra nationale offentlige kilder, men andre kilder kan også benyttes. En EU-portal vil give adgang til de nationale databaser i elektronisk form.

2.4.1 Indsamling af de i bilagene nævnte data er ikke obligatorisk for medlemsstaterne. Inspire-initiativet supplerer andre initiativer som GMES og Galileo, der kan samle specifikke eller supplerende data.

2.4.2 Inspire-initiativets horisontale karakter er afgørende. Det går på tværs af sektorgrænser, hvilket gør det muligt at finde frem til mangler og tilskynde til afhjælpning af dem.

2.4.3 Miljølovgivningen indeholder bestemmelser om art, kvalitet og indberetning af de relevante data for hver enkelt sektorretsakt (f.eks. vandkvalitetsdirektivet).

2.4.4 Videregivelsen af data gør det muligt for medlemsstaterne at identificere eventuelle problemer eller huller og dermed gradvist at finde frem til løsninger.

2.5 Målet er at indsamle og samordne geodata (geografiske data), f.eks. som specificeret i bilag I-III, og at sikre indbyrdes kompatibilitet mellem forskellige nationale systemer for dataindsamling og -behandling, så dataene kan stilles til rådighed for beslutningstagere, administrative tjenester, forskningsstrukturer og generelt for den interesserede offentlighed.

2.6 Medlemsstaterne placerer de harmoniserede data i datanet. Disse data og forskellige lettilgængelige tjenester kan danne det tekniske og videnskabelige grundlag for politikker på EU-plan, nationalt plan eller subnationalt plan på en lang række områder.

2.7 Ved at deles om og kombinere informationer og viden indsamlet i de forskellige lande og sektorer kan man undgå dobbeltarbejde og tage hensyn til miljøet i alle EU's politikker.

2.8 Kommissionen anvender de gennemførelsesbeføjelser, den fik tildelt ved Rådets afgørelse af 22. juni 1998. Forskellige tjenestegrene i Kommissionen, bl.a. Eurostat og Det Fælles Forskningscenter, bliver aktivt inddraget i direktivets gennemførelse, og Det Europæiske Miljøagentur vil også yde assistance. Medlemsstaterne udpeger en national offentlig instans som ansvarlig for kontakten med Kommissionen. Der er planlagt en udvalgsprocedure for den tekniske forvaltning af Inspire med de berørte regeringsekspertter, EU-agenturer og generaldirektorer i Kommissionen.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU bifalder og støtter direktivforslaget om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Fællesskabet. Udvalget finder retsgrundlaget, EF-traktatens artikel 175, passende.

3.2 Inspire vil i synergi med andre informationskilder understøtte den miljø- og sundhedspolitiske beslutningstagning samt beslutninger på mange andre områder.

3.3 EØSU mener, at der er flere fordele end omkostninger forbundet med direktivforslaget, som vil gøre det muligt at undgå dobbeltarbejde og at forbedre EU-politikkerne og informeringen af offentligheden.

3.4 Det er EØSU's synspunkt, at EU-infrastrukturen og de informationer og tjenester, den giver adgang til, skal tilhøre offentligheden, eftersom der hovedsageligt er tale om videnskabelige data og vidensdatabaser, hvis udnyttelse er af almen interesse (forebyggelse af natur-, industri-, sundheds- eller andre risici). Det bør undgås, at rettighederne til anvendelse af geodatasættene og -tjenesterne bliver for restriktive, da det vil virke hæmmende.

3.5 Der kan dog dannes offentlige-private partnerskaber, og private organer eller enheder kan anvende dataene med henblik på at tilbyde værdiforøgende tjenester eller oprette specialiserede geodatabaser i forretningsøjemed.

3.6 Indbyrdes kompatibilitet mellem geodatasæt og tjenester er helt afgørende for Inspire-infrastrukturens succes, og EØSU støtter forslaget om at fastlægge gennemførelsesregler i samarbejde med leverandører og brugere samt med standardiseringsorganer. Der er ingen tvivl om, at der er et akut behov for harmonisering, men det er et komplekst område. EØSU tilslutter sig de fastlagte frister for gennemførelse og for udarbejdelse af rapporter.

3.7 EØSU mener, at protokoller og filformater, der etableres på nationalt plan og EU-plan, bør være åbne eller frit tilgængelige og gratis, og at dataene skal kunne aflæses af al gængs software, der giver adgang til internettet. Hensigten er at undgå forskelsbehandling i adgangen til og anvendelsen af dataene på grund af den anvendte software eller det anvendte materiel.

3.8 EØSU bifalder Kommissionens liste over undtagelser, men skal endnu en gang understrege sin konstante bekymring for beskyttelsen af personlige data og privatliv. Dette område bør beskyttes på linje med vigtige nationale interesser og den offentlige sikkerhed, hvad angår de frit tilgængelige datas art og følsomhed.

4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU ønsker også at være blandt modtagerne af de regelmæssige rapporter, der udsendes i henhold til direktivforslaget.

Bruxelles, den 9. februar 2005

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 styring af oversvømmelsesrisikoen — Oversvømmelsesforebyggelse, oversvømmelsessikring og oversvømmelsesbekæmpelse«

KOM(2004) 472 endelig

(2005/C 221/08)

Kommissionen besluttede den 12. juli 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 Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede María Candelas Sánchez Miguel som ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 132 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Vedtagelsen af vandrammedirektivet (VRD) ⁽¹⁾ må siges at stå som en milesten i EU's vandpolitik, dels fordi der sikres en harmoniseret tilgang til de forskellige aspekter, der kendetegner de europæiske ferske og marine vande, dels fordi der blev indført en effektiv metode til vurdering af kvaliteten af disse vande og et centraliseret organisatorisk system, der gør det nemmere at anvende de samme foranstaltninger i de forskellige afvandingsområder, uanset hvilke beføjelser, der måtte gælde for hver enkelt afvandingsområde. Kommissionen har siden hen suppleret og udbygget vandrammedirektivet gennem lovgivning ⁽²⁾ og andre bestemmelser ⁽³⁾ for at sikre, at EU's vandpolitik reelt beskytter vores floder og have.

1.2 Af uforståelige grund er er visse aspekter, der er særdeles afgørende for kvaliteten af afvandingsområderne, imidlertid udeladt af vandrammedirektivet. Dette gælder eksempelvis oversvømmelser, som er et naturfænomen, hvis effekt i en vis udstrækning forstærkes kraftigt af mennesket. En stor del af de omfattende ødelæggelser, som oversvømmelserne forårsager, kunne imidlertid minimeres, hvis der førtes en hensigtsmæssig politik for anvendelse og beskyttelse af flodløb og flodbredder. Frem for alt bør man se til, at der ved opførelsen af vandrelaterede anlæg tages reelt — ikke blot formelt — hensyn til miljøet, så den naturlige dynamik ikke forstyrres, og der i stedet sikres en rationel udnyttelse af vandressourcerne.

1.3 Risikoen for oversvømmelse er tiltagende i EU, hvilket primært skyldes to årsager: For det første klimaændringerne,

som kan medføre en stigning i antallet af stormfloder og føre til, at vandstanden i havene stiger som følge af en opvarmning af atmosfæren. For det andet følgerne af menneskets aktiviteter, såsom byggeaktiviteter ved flodløb og projekter til omlodning og kanalisering af floder samt anlæg af havne, uden at der træffes foranstaltninger til vurdering og nedbringelse af miljøpåvirkningen. En anden menneskeskabt faktor er den tiltagende ørkendannelse. Europa er plaget af omfattende afskovning, brande og andre naturødelæggende aktiviteter. Med andre ord er den stigende risiko for oversvømmelse et resultat af den ubæredygtige udvikling. Gennem vedtagelse af bæredygtige modeller for økonomisk, social og miljømæssig udvikling kan denne fare dog reduceres.

1.3.1 Oversvømmelse af arealer med industrianlæg eller intensivt landbrugs- og kvægdrift, men også af byområder, medfører udslip af stoffer og produkter, der under normale betingelser ikke udgør nogen fare for vandkvaliteten, men som ved oversvømmelse forvandles til farlige forurenende stoffer, der kan have en skadelig virkning på folkesundheden og på de berørte økosystemer.

⁽¹⁾ EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1.

⁽²⁾ EØSU's udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af grundvandet mod forurening (KOM(2003) 550 endelig), EUT C 112 af 30.4.2004, s. 40-43.

⁽³⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om vedtagelse af listen over prioriterede stoffer inden for vandpolitik (KOM(2000) 47 endelig); Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om prissætningspolitikker med sigte på større bæredygtighed i brugen af vandressourcer (KOM(2000) 477 endelig); Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet »Frem mod en strategi til at beskytte og bevare havmiljøet« (KOM(2002) 539 endelig).

1.4 EØSU gør opmærksom på, at Europa mellem 1998 og 2002 har været udsat for over 100 større ødelæggende oversvømmelser, heriblandt de katastrofale oversvømmelser langs Donau og Elben i 2002. Siden 1998 har oversvømmelser været årsag til ca. 700 dødsfald, evakuering af ca. en halv million mennesker og forsikrede økonomiske tab på mindst 25 mia. EUR ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Kilde: KOM(2004) 472 endelig.

1.5 På denne baggrund forelagde Kommissionen i juli 2004 Rådet (Miljøministrene) et forslag til beskyttelse mod oversvømmelser på EU-plan. Formålet var at sikre en samordnet styring af oversvømmelsesrisikoen for at forbedre den samlede oversvømmelsessikring. Medlemsstaterne skal i fællesskab udarbejde oversvømmelsesrisikokort og udføre planer for styring af oversvømmelsesrisikoen i hvert enkelt afvandingsområde og kystområde, og det er Kommissionens opgave at lette samordningen og informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne og udbrede den bedste praksis på området.

1.6 Endelig skal det tilføjes, at, selv om de foreslåede foranstaltninger alene tilsigter EU's vandpolitik, berører problemet også andre EU-politikker, såsom landbrug, miljø, civilbeskyttelse, transport osv. Dertil kommer et grundlæggende og vidtrækkende juridisk problem i forbindelse med styringen af oversvømmelsesområderne: spørgsmålet om, hvordan flodlejerne og kystlinjerne skal afgrænses og defineres som et fælles offentligt gode, der skal beskyttes, så der ikke kan foretages væsentlige ændringer gennem myndighedsbeslutninger, der udelukkende er politisk motiverede, og som berører andre beføjelser inden for vandforvaltning og oversvømmelsesforebyggelse. Ved at afgrænse beskyttede områder vil det være nemmere at modvirke oversvømmelser.

2. Resumé af forslaget

2.1 Kommissionens meddelelse kan opdeles i følgende tre dele:

- Styring af oversvømmelsesrisikoen,
- Nuværende foranstaltninger og fremtidige initiativer,
- EU's samordnede handlingsprogram.

2.2 Formålet med at styre oversvømmelsesrisikoen er at formindske sandsynligheden for oversvømmelse og begrænse dens følger. Det foreslås derfor at lade handlingsprogrammet indeholde følgende elementer:

- forebyggelse,
- sikring,
- beredskab,
- beredskabsindsats,
- normalisering og erfaringstilegnelse.

2.3 Hvad angår de nuværende foranstaltninger og fremtidige initiativer, der skal modvirke oversvømmelser, foreslås tre handlingsniveauer.

2.3.1 På europæisk plan omfatter indsatsen allerede eksisterende foranstaltninger og politikker, som fokuserer på at forebygge og begrænse følgerne af oversvømmelser. Med henvisning til den europæiske forskningspolitik forsøger man at gøre brug af forskningsprojekter, herunder FLOODsite, som bidrager til forbedring af de integrerede metoder, hvormed oversvømmelsesrisikoen skal analyseres og styres. Når det gælder udnyttelsen af strukturfondene, kan frem for alt Den Europæiske Fond for Regionaludvikling bidrage til at fremme forskning i og teknologisk udvikling af infrastruktursystemer⁽¹⁾. IRMA-projektet (»Interreg Rhinen-Meuse-aktiviteter«) er et eksempel på et grænseoverskridende projekt mod oversvømmelser.

2.3.1.1 Endvidere foreslås det på europæisk niveau, at man gennem den fælles landbrugspolitik sikrer områder mod oversvømmelse ved at lade skov- og landbrug bidrage til jordbundsbeskyttelse. Tilsvarende foreslås miljøpolitikken inddraget i vandrammedirektivet ved at integrere styring af oversvømmelsesrisikoen i planerne for forvaltning af afvandingsområderne. Solidaritetsfonden (EUSF), som blev oprettet i 2002 efter de ødelæggende oversvømmelser i Centraleuropa, vil fortsat gribe ind i tilfælde af større katastrofer.

2.3.2 Det kan konstateres, at flere medlemsstater har udformet officielle retningslinjer eller retsakter for at forebygge oversvømmelsernes skadevirkninger, især de medlemsstater, der er mest udsatte. Der er blandt andet udarbejdet planer og strategier for oversvømmelsessikring såvel som oversvømmelsesrisikokort for de områder, der hyppigst rammes af oversvømmelser.

2.3.3 For det tredje har man truffet foranstaltninger til støtte for det internationale samarbejde ved grænseoverskridende floder, særlig i Centraleuropa, i form af organer, der skal sikre en samordnet forvaltning af afvandingsområderne.

2.4 EU's fælles handlingsprogram indeholder en række nødvendige forebyggende og skadebegrænsende foranstaltninger. Blandt de mest nævneværdige er en bedre samordning mellem myndighederne ved hjælp af planer for afvandingsområderne og kystområderne samt kortlægning af oversvømmelsesrisiciene. Samtlige foranstaltninger skal vedtages på baggrund af bedste praksis.

2.4.1 Hvis handlingsprogrammet skal lykkes, er det vigtigt, at medlemsstaterne, Kommissionen og de øvrige berørte parter samarbejder og lever op til deres ansvar i relation til forebyggelse af oversvømmelsesrisikoen.

(¹) Et interessant eksempel med bæredygtig oversvømmelsesstyring og et regionalt udviklingsprogram for Tisza-dalen blev forelagt EØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø af Sándor Tóth, repræsentant for det ungarske ministerium for miljø- og vandforvaltning.

2.4.2 Det er svært at beregne omkostningerne ved denne fælles indsats, men kvalitativt set opvejes de under alle omstændigheder af de fordele, som indsatsen indebærer for EU's borgere, deres ejendele og de ramte mennesker og områder.

2.5 Bilaget til meddelelsen er af stor betydning for udarbejdelsen og udførelsen af planerne for styring af oversvømmelsesrisikoen og af oversvømmelsesrisikokortene, eftersom det muliggør en vis harmonisering med udgangspunkt i de fastsatte mål.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU bifalder Kommissionens meddelelse, som er udarbejdet med det formål at forbedre og harmonisere de forskellige forebyggelsessystemer, der er indført i flere af medlemsstaterne for at modvirke oversvømmelser. Der bør imidlertid først og fremmest foretages en mere dybtgående evaluering af problemet, før det er muligt at træffe de rette foranstaltninger, navnlig de, som tilsigter en mere effektiv forebyggelse. Dermed vil man kunne undgå en stor del af de skader, som oversvømmelser forvolder. For det andet bør der defineres en række grundlæggende begreber, som savnes i forslaget, for at sikre størst mulig harmonisering af de foranstaltninger, der foreslås inden for rammerne af risikostyringsplanerne og kortlægningen af oversvømmelsesrisiciene.

3.2 Oversvømmelser er naturfænomener, der indgår i vandløbenes og kystvandenes naturlige dynamik, og som følger en geologisk tidsskala, der spænder over et langt større tidsrum end den tidsskala, som normalt anvendes ved eksempelvis økonomisk planlægning og byplanlægning. Ved »returperiode« skal der således forstås:

- at stormfloder med en returperiode på 100-500 år vil oversvømme et givent område;
- at disse stormfloder med sikkerhed vil indtræffe;
- og at de kan indtræffe når som helst.

Der opereres inden for vandplanlægning med følgende grundlæggende begreber:

- Det naturlige flodleje, som i et kontinuerligt eller ikke-kontinuerligt vandløb udgøres af de områder, der overskylls ved normalt højvande.
- Flodsletter, som er lavtliggende områder, der teoretisk set kan blive oversvømmet ved ekstreme vandstande med en returperiode på 100-500 år — dette uanset ejerforholdene (offentlige eller private); de kompetente myndigheder kan imidlertid fastsætte begrænsninger for anvendelsen af arealerne for at garantere sikkerheden for mennesker og materiel.
- Oversvømmelsesområder, som generelt omfatter vådområder, flodskove, andre typer flodsletter, aflejringskegler, der er opstået i bjergområder som følge af oversvømmelser, saltsumpe og adskillige andre fænomener (som i mange

tilfælde har skabt økosystemer af enestående miljøværdi), der som nævnt oversvømmes i forbindelse med vandløbenes og kystvandenes naturlige dynamik.

3.3 Omfanget af oversvømmelserne beror på bebyggelsen og arealudnyttelsen i oversvømmelsesområderne, om der er tale om aktiviteter, der påvirker vandsystemets normale forløb og medfører gennemgribende ændringer i forholdene i vandløbene og kystområderne. Dette kan nemlig øge risikoen for at tvinge vandløb ud i unaturlige strømme, hvilket kan blive til stor skade for både mennesker og materiel. EØSU mener, at følgende bør betragtes som faktorer, der øger oversvømmelsernes omfang:

- en u hensigtsmæssig planlægning, i flere tilfælde over lange tidsrum, af arealanvendelsen som følge af manglende hensyntagen til videnskabelig og teknisk viden, hvilket i dag er uacceptabelt,
- en ufuldstændig risikostyring baseret på tiltag (regulering af vandløb, kanalisering af floder og konstruktion af reservoarer og dæmninger, inddæmning af oversvømmelsesbassiner gennem anlæg af diger langs flodløb), der ofte har vist sig utilstrækkelige, eller i nogle tilfælde ligefrem kontraproduktive, hvis man ser på de samlede virkninger, navnlig længere nede ad flodløbet.

3.4 Den tiltagende risiko for oversvømmelse, som skyldes ændringer i naturforholdene, frem for alt klimaændringerne, kræver omfattende forskning, så man kan afgøre, hvordan disse ændringer risikerer at påvirke vandløbenes og kystvandenes dynamik og dermed blandt andre oversvømmelsesområderne og returperioderne.

3.5 Den tiltagende risiko for vandstandsstigning, der skyldes menneskeskabte faktorer (såsom arealanvendelse og antallet af bosatte i området) kan og bør reguleres gennem en aktiv planlægningspolitik for at sikre en **bæredygtig** anvendelse af oversvømmelsesområderne og mindske risiciene.

4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU er enig med Kommissionen i, at formålet med at styre oversvømmelsesrisikoen er at formindske sandsynligheden for oversvømmelse og begrænse dens følger gennem forebyggelses-, sikrings- og oplysningsforanstaltninger osv. Det vil ikke desto mindre være hensigtsmæssigt at klassificere foranstaltningerne og metoderne samt de kriterier, der skal sikre, at der i det enkelte tilfælde træffes det rette valg. Følgende forebyggende foranstaltninger kan bruges som rettesnor:

- Naturlige foranstaltninger til beskyttelse mod oversvømmelse, såsom forbedring eller genopretning af den naturlige dræning ved at reducere jordpakningen eller beskytte skovene i bjergområderne, genopretning af (tidligere) naturlige oversvømmelsesbassiner, bremsning af flodbølgens strømnings- og forplantnings hastighed ved at genskabe vandløbenes naturlige forløb samt forbedring af bortledningen af regnvand i byområder.

- Foranstaltninger, der gør oversvømmelsesområder mindre sårbare (prognose- og varslingsystemer, fysisk planlægning samt eventuelle begrænsninger af denne i oversvømmelsesområder osv.).
- Foranstaltninger til forebyggelse af oversvømmelse (hydrologiske og hydrauliske foranstaltninger); der kan være tale om anlægsmæssige foranstaltninger (reservoarer for flodkontrol, flodkanalisering, diger osv.) eller foranstaltninger af anden art (begrænsninger for bebyggelse, programmer til sikring af mennesker og materiel osv.)

4.2 EØSU anmoder Kommissionen om at basere styringsplanerne på følgende principper og ikke-anlægsmæssige foranstaltninger:

- Få vandløbene og kystvandene til igen at slynge sig i deres naturlige forløb gennem genopretning af naturområderne og de forskellige naturlige selvregulerende elementer i afvandingsområderne (genplantning af skov i berørte bjergområder, beskyttelse af vådområder og dertil knyttede økosystemer, overvågning af erosion og aflejring i vandløb, programmer for alternativ arealanvendelse og normalisering af områder med stor oversvømmelsesrisiko osv.);
- Gennemtvunge princippet om at opnå en bæredygtig udvikling i oversvømmelsesområderne gennem:
 - i. vurdering af det økonomiske potentiale ved arealanvendelse i disse områder i overensstemmelse med den naturlige højvandedecyklus;
 - ii. planlægning af overgangen til disse modeller inden for de forskellige områder for planlægning, navnlig byplanlægning.

Det er på den baggrund, at princippet om en langtidsstrategi skal forstås. Det drejer sig ikke blot om at tage hensyn til den forventede udvikling, som angivet i Kommissionens meddelelse, men om at tilpasse den i de tilfælde, hvor man med rimelighed kan forvente, at den aktuelle oversvømmelsesrisiko vil forblive den samme eller øges.

4.3 Der bør fastlægges passende retningslinjer og kriterier for udvælgelsen af de foranstaltninger, der bedst egner sig til at forbedre oversvømmessikringen:

- en forbedring af oversvømmessikringen må ikke medføre en forringelse af de hydrauliske forhold andre steder (f.eks. gennem en forøgelse af afstrømningen, af vandstandene eller af flodbølgens strømningshastighed i vandløbets nedre løb);
- der bør så vidt muligt og under hensyntagen til princippet om bæredygtig udvikling fokuseres på foranstaltninger til genopretning af vandudvindingsområderne og naturlige foranstaltninger til fremme af tilbageholdelse af højvandet i områder, hvor det ikke kan gøre skade (dvs. lade vandløbene brede sig frem for at risikere oversvømmelse), frem for at installere tekniske beskyttelsesanlæg;

- der bør så vidt muligt gives prioritet til foranstaltninger, der kan tilbyde en synergieffekt med andre mål for bæredygtig udvikling (f.eks. målene i vandrammedirektivet om kvaliteten af vandløbene og undergrundsvandet eller målene i EU's naturbeskyttelsesdirektiver).

4.4 De erfaringer med styring af oversvømmelsesrisikoen, som man har gjort sig i forskellige dele af verden, særlig i 70'erne, har klart og tydeligt vist, at de største problemer med at gennemføre de forebyggende foranstaltninger ikke er af teknisk karakter og ikke kan løses alene ved at opstille kort over risiciene og farene for oversvømmelse. I eksempelvis USA har de amerikanske ingeniørtropper (Army Corps of Engineers) udarbejdet mere end 20 000 risikokort, men meget få myndigheder gør brug af dem, og når de gør det, lægger de sig fast på én type anlægsmæssig foranstaltning (flodkanalisering, dæmninger, diger el.lign.), der ofte har vist sig utilstrækkelig som beskyttelse mod oversvømmelse, og således forårsaget omfattende ødelæggelser, der kunne være undgået, men som indtraf, fordi myndighederne og befolkningen levede i en falsk følelse af sikkerhed.

4.5 Det bør understreges, at det i EU netop er denne type foranstaltninger — konstruktion af anlæg til opdæmning eller kanalisering af vand, som ikke garanterer nogen absolut sikkerhed — der finansieres af strukturfondene (EFRU og Samhørighedsfonden). Der stilles generelt færre midler til rådighed til forebyggende foranstaltninger, både anlægsmæssige og af anden art. EØSU mener derfor, at man bør overveje at oprette en særlig budgetpost for dette handlingsprogram eller, i mangel heraf, udstikke retningslinjer for medtagelse af foranstaltningerne i andre programmer, der finansieres af Kommissionen.

4.6 Under alle omstændigheder er disse anlægsmæssige foranstaltninger ikke nok til at forebygge oversvømmelser eller beskytte oversvømmelsesområder. De kan kun gavne i et bredere perspektiv, hvor der også tages hensyn til fysisk planlægning, transportplanlægning (veje, jernbanelinjer osv.), vedligeholdelse af afvandings- og afløbskanaler samt beskyttelse af områder og økosystemer, der regulerer den naturlige nedsvining. Det ville derfor være hensigtsmæssigt i fremtiden at videreudvikle retningslinjerne i bilaget til Kommissionens meddelelse og inddrage metodemæssige principper og god praksis i udformningen af risikostyringsplanerne.

4.7 At indlemme planerne for oversvømmelsesstyring i vandrammedirektivet er nødvendigt for at kunne sikre, at den nødvendige planlægning finder sted i det samlede afvandingsområde, at der vedtages effektive foranstaltninger på samtlige niveauer (lokalt, nationalt, grænseoverskridende osv.), og at der sker en samordning mellem de involverede myndigheder. For at gøre dette lettere, bør der gennem et direktiv fastsættes kriterier og anvisninger for at sikre en passende integrering af disse to planlægningsrammer, som er forenelige men forskellige. Disse aspekter bør behandles i detaljer i forbindelse med den forelåede videreudvikling af retningslinjerne i bilaget.

4.8 Integreringen af oversvømmelsesstyring i vandrammedirektivet bør baseres på følgende:

- En definition af »oversvømmelse« som et naturfænomen, der følger af vandløbenes og kystvandenes dynamik, og som undtagelsesvis men med jævne mellemrum kan indvirke på vandkvaliteten og økosystemerne.
- En definition af »oversvømmelsesområde« som tæt forbundet med det territoriale aspekt i vandrammedirektivet (arealanvendelse, den potentielle forurening, økosystemer, der er afhængige af vandkvaliteten, osv.);
- En definition af de oversvømmelsesrisici, der er knyttet til de vandfarer og -skader, der er omfattet af vandrammedirektivet;
- En særlig risikostyring med henblik på vandforvaltningen i overensstemmelse med vandrammedirektivet (anvendelse af vand i afvandingsområder, genopretning af kystområder, handlingsplaner, etablering af beskyttede områder).

4.9 De vigtigste aspekter ved styring af oversvømmelsesrisikoen i relation til vanddirektivet er følgende:

1. Risikodefinition og -styring:

- hydrologiske aspekter, vandkvalitet og økosystemer,
- geologiske aspekter, jordskred og laviner,
- forvaltning og genoprettelse af offentlige vandløb og kystvande,
- miljømæssige kriterier for oversvømmelsesstyring,
- kriterier for byplanlægning.

2. Varsling og beredskab:

- territorial inddeling i zoner,
- systemer til formidling af hydrologiske data og til forebyggelse af katastrofer,
- civil beskyttelse,
- lovgivningsmæssig regulering af ovenstående aspekter i hver enkelt medlemsstat,
- folkeoplysning,
- koordinering mellem de berørte myndigheder.

3. Andre aspekter:

- tværvideenskabelig forskning og samordning,
- risikoforsikringer,
- sikkerhed i forbindelse med infrastrukturprojekter.

5. Konklusion

5.1 EØSU mener, at ethvert tiltag til oversvømmelsesforebyggelse, oversvømmelses sikring og oversvømmelsesbekæmpelse bør støtte sig til de metoder og instrumenter, der er udformet i vandrammedirektivet. Dette gælder særligt vandområdeplanen, som gør det muligt at regulere alle aktiviteter inden for forvaltning af vandløbene og kystvandene i det pågældende afvandingsområde. EØSU mener derfor, at det er nødvendigt at udarbejde et direktiv, der bygger på såvel Kommissionens meddelelse som bemærkningerne i foreliggende udtalelse. Dette vil gøre det muligt at bringe risikostyringsplanerne på linje med hver enkelt vandområdeplan og dermed tage hensyn til de særlige forhold, der kendetegner vores vandløb og kyster.

5.2 For at sikre, at der reelt tages hensyn til disse aspekter, kræves følgende:

- en præcis definition af de grundlæggende begreber, der skal danne grundlag for foranstaltningerne, særlig de som nævnes i udtalelsens punkt 4.7,
- en dybtgående evaluering af den aktuelle situation i hvert enkelt afvandings- og kystområde i EU, særlig i områder, der anses for at have en høj oversvømmelsesrisiko som følge af klimaændringerne og menneskets aktiviteter,
- der bør lægges vægt på foranstaltninger til forebyggelse af oversvømmelsernes skadelige følger. Alle de foranstaltninger, der er rettet mod befolkningen, bør inddrages og udvikles gennem egnede uddannelse og oplysning.

5.3 Risikostyringsplanerne og risikokortene, der er vedføjet som bilag til den foreslåede meddelelse, bør videreudvikles med henblik på at etablere en rangordning af foranstaltningerne. I første række bør stå de foranstaltninger, der har højest prioritet og bedst egner sig til finansiering, og man bør tage hensyn til de kriterier, der skal opfyldes for at mindske omkostningerne og øge fordelene for mennesker og materielle værdier. Hovedformålet er at bringe vandløbenes og kystvandenes naturlige dynamik i samklang med udviklingen af menneskets aktiviteter for derved at opnå en integreret bæredygtig udvikling i oversvømmelsesområderne.

5.4 Endelig mener EØSU, at de vigtigste aspekter ved styring af oversvømmelsesrisikoen, som også berører planlægningen i vanddirektivet, er definitionerne af risiko, varslingssystem og beredskabsindsats. Derudover bør man ikke overse EU's øvrige foranstaltninger, herunder tværvideenskabelig forskning og samordning, der specifikt sigter mod at begrænse oversvømmelsernes skadevirkninger, udformning af skadesforsikringer, der mindsker ofrenes økonomiske tab, og, frem for alt, overvågning og kontrol af sikkerheden i infrastrukturprojekter på de indre vandveje og i kystområderne.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om finansiering af den fælles landbrugspolitik«

KOM(2004) 489 endelig — 2004/0164 (CNS)

(2005/C 221/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. oktober 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 37, 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 Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede **Adalbert Kienle** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 133 stemmer for og 6 hverken for eller imod.

1. Indledning

Den 1. januar 2005 begyndte gennemførelsen af den omfattende landbrugsreform. Kernen i reformen er den afkoblede bedriftspræmie og en stærkere fokusering på udviklingen af landdistrikter. Det finansielle grundlag for den fælles landbrugspolitik udgøres af statschefernes beslutning fra oktober 2002, som fastlægger en øvre grænse for landbrugsudgifterne til den første søjle, som ikke må overskride det rent faktiske niveau for 2006 frem til 2013 for EU-25. I de finansielle overslag for EU for perioden 2007-2013, som regulerer EU's samlede finansiering, accepteres denne beslutning for landbrugsområdets vedkommende. Udgifterne til den fælles landbrugspolitik inklusive landdistriktudvikling (for EU-27) vil beløbe sig til 57 180 mia. euro i 2007 og stige med 1,1 % indtil 2013 (i 2004-priser).

Emnet for det foreliggende kommissionsforslag om finansiering af den fælles landbrugspolitik er imidlertid ikke, således som titlen lader formode, oprindelsen og anvendelsen af midlerne til den fælles landbrugspolitik. Forslaget omhandler i højere grad den budgettekniske gennemførelse af støtten til landbruget og landdistrikterne.

2. Kommissionsforslagets indhold

Kommissionen vil med det foreliggende forslag skabe det budgetmæssige grundlag for EU's fælles landbrugspolitik, herunder politikken for landdistriktudvikling i perioden 2007-2013. Finansieringen af den fælles landbrugspolitik skal reguleres i en eneste retsakt. Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget til en forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne. Kommissionen tilstræber en forenkling og større effektivitet. I dette øjemed foreslås en opstramning af overvågnings-, evaluerings- og rapporteringssystemerne.

2.1 Finansieringsfondenens udformning

2.1.1 Den nuværende situation: Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)

Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), der for øjeblikket finansierer den fælles landbrugs-

politik, består af en Garantisektion og en Udviklingssektion. Garantisektionen anvendes til at finansiere de fælles landbrugs-markedsordninger (direkte betalinger, eksportrestitutioner, interventionsopkøb), visse udgifter på veterinær- og plantebeskyttelsesområdet samt foranstaltninger til information om og vurdering af den fælles landbrugspolitik. Garantisektionen finansierer også i hele EU visse foranstaltninger til landdistriktudvikling (landbrugsmiljøforanstaltninger, udligningsbeløb til ugunstigt stillede områder, skovbeplantning, førtidspensionering) samt investeringsforanstaltninger i områder uden for mål-1.

Udviklingssektionen finansierer andre investeringsudgifter til landdistriktudvikling, som ikke er dækket af EUGFL's Garantisektion, dvs. foranstaltninger i mål 1-områder og Leader+initiativet.

2.1.2 Principperne for de fremtidige fonde for den fælles landbrugspolitik

De nye fondes struktur skal ligne EUGFL's, dvs. de skal forvaltes af en komité, der består af repræsentanter fra medlemsstaterne og Kommissionen (artikel 41, komitéen for fondene). Alle foranstaltninger, der finansieres af de nye fonde, skal underkastes regnskabsafslutningsproceduren, hvor dette krav for øjeblikket kun gælder for foranstaltninger finansieret af Garantisektionen. Foranstaltninger, der finansieres af Udviklingssektionen, er hidtil blevet overvåget inden for rammerne af det flerårige støtteprogram (i henhold til forordning EF 1260/1999 om strukturfondene).

2.1.3 Den nye Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL)

EGFL ligner den nuværende Garantisektion under Den Fælles Landbrugsfond (EUGFL) og skal ligesom nu vedblive med at finansiere bl.a. interventionsforanstaltninger, eksportrestitutioner, direkte betalinger, informationsaktiviteter og afsætningsfremme. Støtteforanstaltningerne til landdistriktudvikling vil ikke længere blive finansieret af EGFL, men af ELFUL.

2.1.4 Den nye Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)

Den nye fond, ELFUL, skal fremover finansiere alle foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, så finansieringen af den anden søjle dermed forenkles. Fonden skal samle midlerne fra EUGFL-Udviklingssektionen og fra EUGFL-Garantisektionen, når der er tale om midler til udvikling af landdistrikterne. Med gradueringmidlerne fra den første søjle, der følger af nedsættelserne i henhold til artikel 10 i forordning (EF) 1782/2003, skal 2013-budgettet for udvikling af landdistrikterne efter Kommissionens forestillinger beløbe sig til i alt 14,2 mia. EUR (for EU-27, i 2004-priser)

2.2 Betalings- og kontrolprocedurer

2.2.1 Betalingsorganer

I henhold til Kommissionens forslag skal disse procedurer fortsat varetages af de betalingsorganer, der oprettes af medlemsstaterne. Betalingsorganer er godkendte kontorer eller organer i medlemsstaterne, der har til opgave at kontrollere, at ansøgningerne er berettigede, og indgive de nødvendige dokumenter til Kommissionen.

2.2.2 Betalingsmåde og budgetforpligtelse

EGFL's betalinger vil være månedlige og ELFUL's kvartalsvise. Ifølge forordningsforslaget vil ELFUL indgå budgetforpligtelser for hvert enkelt program og for en flerårig periode. Efter denne periode vil bevillingerne i henhold til n+2-reglen automatisk blive frigjort. »n+2«-reglen betyder, at de midler, som er tildelt inden for rammerne af et program, skal bruges inden udgangen af det andet år efter deres tildeling (n = tildelingsår).

2.2.3 Meddelelse af oplysninger til Kommissionen

Medlemsstaterne skal indsende udgiftsanmeldelser til Kommissionen og årsregnskaber ved budgetårets udløb sammen med en attest om, at de fremsendte regnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige. Som noget nyt skal der kræves en revisionserklæring fra den ansvarlige for betalingsorganet. For ELFUL-udgifterne foreslår Kommissionen, at betalingsorganet også indsender separate årsregnskaber for de enkelte programmer.

2.2.4 Regnskabsafslutning, overensstemmelseskontrol og finansrapport

Ifølge forordningsforslaget afslutter Kommissionen inden den 30. april betalingsorganernes regnskaber. I beslutningen om regnskabsafslutning tages der hensyn til, om de forelagte årsregnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige. Som under den nuværende procedure skal Kommissionen efterprøve, om og hvilke beløb der skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering (overensstemmelseskontrol). Som noget nyt er fristerne for

finansiel korrektion forlænget fra 24 til 36 måneder. Kommissionen skal hvert år inden den 1. september (i stedet for som nu den 1. juli) forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en finansrapport om forvaltningen af fondene.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Støtten skal være acceptabel og forståelig for befolkningen

EØSU er klar over, at de finansielle midler til den fælles landbrugspolitik udgør en stor del af EU's samlede budget, selv om andelen gradvis er faldende. EØSU anser det for særligt vigtigt, at støtten til landbruget og til landdistrikterne bliver acceptabel og forståelig for befolkningen. EØSU mener derfor, at følgende to betingelser bør opfyldes:

- betalingerne skal nå frem til slutmodtagerne så ubeskåret som muligt
- effektiv kontrol skal gøre det muligt at forhindre misbrug.

3.2 Innovative tiltag til at forenkle afviklingen

EØSU mener, at der i det foreliggende forordningsforslag indgår flere helt innovative tiltag til en bedre budgetteknisk afvikling og forenkling. Det er efter EØSU's mening en god idé at oprette to fonde med en klar opgavedeling. Forordningen er et vigtigt fremskridt i henseende til forenkling. Finansieringen af den fælles landbrugspolitik reguleres på et enkelt retsgrundlag. I stedet for de nuværende to kontrolsystemer indføres ét kontrolsystem. De forskellige finansforvaltningssystemer for foranstaltninger til landdistriktsudvikling gøres ensartede. Der opretholdes dog et andet finansforvaltningssystem for EGFL-foranstaltninger. Forordningsforslaget om støtte til landdistriktsudvikling erstatter de fem programplanlægningssystemer med ét eneste system og mindsker antallet af programmer. EØSU godkender disse forenklinger, som især vil blive mærkbar for Bruxelles-administrationen.

3.3 Forenklingen skal være mærkbar for støttemodtagerne

EØSU mener dog, at forenklingen bør kunne mærkes på alle niveauer og gavne både EU, medlemsstaterne og slutmodtagerne. For EØSU er det særdeles vigtigt, at forenklingen af de bureaukratiske procedurer når helt frem til de sidste i forvaltningsleddet, nemlig landmændene. Den nuværende situation for de europæiske landmænd er præget af meget bureaukrati, som ofte ledsages af forsinket støtteudbetaling. Dette gjaldt eksempelvis i et ekstremt tilfælde for SAPARD (fortilrædelsesstøtte til landbruget og landdistrikterne i kandidatlandene), hvilket EF-domstolen for nyligt kritiserede. Der er imidlertid kun en meget begrænset risiko for, at beløb, der er blevet fejlagtigt udbetalt til landmænd, ikke kan inddrives. EØSU finder det derfor yderst vigtigt, at der ydes en hurtig og helst ukompliceret støtte til slutmodtagerne.

3.4 Den administrative byrde kan reduceres

Det tilstræbte mål om en forenkling opnås nok for Kommissionen, men ikke for medlemsstaterne i tilstrækkeligt omfang. Nogle dele af forordningen er sågar i modstrid med målet om forenkling og øger den administrative byrde. EØSU beklager, at betalingsorganerne som følge af de forskellige procedurer for betaling og budgetforpligtelse fortsat skal køre med to finansforvaltningssystemer. Derfor bør man absolut sørge for, at de to systemer rationaliseres, så byrden bliver så ringe som mulig. Følgelig er der behov for andre justeringer, især i forordningen om fremme af støtten til landdistrikter. Kravet om yderligere dokumentation vil blot øge medlemsstaternes administrative byrde.

3.5 Flere krav til medlemsstaterne

I lyset af den længere afregningsperiode, skærpede frister og bestemmelser om Kommissionens inddrivelse af midler vil det foreliggende Kommissionsforslag øge medlemsstaternes finansielle medansvar. EØSU udtrykker principielt tilfredshed med, at bestemmelserne om inddrivning af midler ikke placerer ansvaret for udbetalt støtte hos EU alene, men også hos medlemsstaterne. Af hensyn til en effektiv og åben anvendelse af midlerne bør uberettiget udbetalt støtte kunne inddrives selv efter en relativt lang periode. På baggrund af mange medlemsstaters kritik af det øgede medansvar vil EØSU nøje påse, at medlemsstaterne ikke mister interessen for programmerne — til skade for de potentielle endelige modtagere. Den stramme frist for betalinger skal også øge disciplinen blandt medlemsstaterne. EØSU udtrykker tilfredshed med grænser for udbetalingerne, men mener, at de fastsatte frister er alt for strikse og opfordrer Kommissionen til at tage dem op til ny overvejelse.

3.6 Indirekte støtte bør være en undtagelse

EØSU er bekymret over, at øget teknisk bistand vil medføre en omdirigering af midler fra fondenes egentlige mål, som er at støtte landbruget og udviklingen i landdistrikter. En sådan indirekte støtte, dvs. støtte til institutioner og strukturer, som er ansvarlige for at yde den egentlige støtte, bør ikke tage overhånd og kun være tilladt, hvor det er absolut nødvendigt. I den forbindelse er EØSU især kritisk over for EU's støtte til op- og udbygning af forvaltnings- og kontrolstrukturer i medlemsstaterne. Dette er utvivlsomt en opgave, som tilkommer medlemsstaterne. EØSU foreslår, at en sådan udvidelse af den tekniske støtte kun foretages i nogle få undtagelsestilfælde og for et begrænset tidsrum. EØSU anmoder i denne sammenhæng Kommissionen om at rapportere tilbage, så der kan holdes et vågent øje med denne støtteindsats.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Navnet på den europæiske landbrugsfond for udvikling af landdistrikterne (ELFUL)

I den tyske udgave af forordningen om støtte til landdistriktudvikling har den nye europæiske landbrugsfond for udvikling af landdistrikterne (ELFUL) et andet navn. EØSU henstiller, at man undgår forskellige betegnelser, og at navnet på fonden gøres ens i alle lovtekster.

4.2 Den administrative byrde

4.2.1 Udvidelse af godkendelsesproceduren (artikel 7)

Udvidelsen af godkendelsesproceduren til at omfatte overvågningssystemer (artikel 7) vil betyde en øget administrativ byrde. Hidtil har godkendelsesorganet efterprøvet, om de årsregnskaber, der indsendes til Kommissionen, er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige. Nu skal godkendelsesorganet have ansvar for godkendelse af de systemer til forvaltning, overvågning og kontrol, der er etableret af de godkendte betalingsorganer, samt for sidstnævntes årsregnskaber. EØSU vil gerne have en forklaring på, hvorfor en sådan godkendelse er nødvendig. Målet bør være at koncentrere godkendelsesorganernes arbejde om godkendelse af de udgifter, som betalingsorganerne afholder.

4.2.2 Årsregnskaber (artikel 8)

Der skal opstilles årsregnskaber over betalinger fra den nye Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, ELFUL, men finansieringssystemet (budgetforpligtelser, forfinansiering, mellemliggende betalinger, betaling af saldo) baseres på hele programmets løbetid. EØSU frygter, at betalingsorganerne bliver nødt til at angive deres udgifter både i årsregnskaber og ved den generelle afslutning af et program, hvilket vil forøge arbejdsbyrden. Årsregnskaber bør accepteres i hvert tilfælde

Betalingsorganerne skal desuden indsende særskilte årsregnskaber over udgifterne til det enkelte ELFUL-program. Godkendelsesorganerne, som hidtil har indsendt rapporter sammen med årsregnskabet, skal nu udarbejde særskilte rapporter for de forskellige årsregnskaber. EØSU beklager, at Kommissionen ikke er nået frem til en yderligere forenkling, men anser byrden for acceptabel.

4.2.3 Yderligere dokumentation (artikel 8)

Ud over årsregnskaberne kræves en revisionserklæring fra den ansvarlige for betalingsorganet. EØSU mener ikke, at dette er nødvendigt. Arrangementerne for betalings- og godkendelsesorganerne omfatter allerede et kontrolsystem. Efter EØSU's mening vil det være tilstrækkeligt, hvis den ansvarlige for betalingsorganet bekræfter, at oplysningerne er pålidelige.

4.3 Finansiering

4.3.1 Øget finansiering af faglig bistand (artikel 5)

Finansieringen af faglig bistand skal udvides til at omfatte analyse, forvaltning, overvågning og gennemførelse af den fælles landbrugspolitik samt etablering af kontrolsystemer og teknisk og administrativ bistand. Forslaget indfører også finansiering af gennemførelsesorganer, der oprettes i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 58/2003, samt finansiering af foranstaltninger vedrørende formidling, bevidstgørelse, fremme af samarbejde og udveksling af erfaringer på fællesskabsplan, som gennemføres i forbindelse med udvikling af landdistrikterne, (herunder etablering af netværk af de berørte aktører). Disse udgifter forvaltes centralt. EØSU stiller sig yderst kritisk til forslag om EU-støtte til en medlemsstats administrative funktioner.

Det er derimod fornuftigt, at Kommissionen bliver ansvarlig for fremme af netværksetablering.

4.3.2 Inddrivelse af midler (artikel 32, 33, 35)

Manglende inddrivelse vil få større finansielle konsekvenser for medlemsstaterne. Kommissionen kan ifølge forslaget kræve, at de beløb, der skal inddrives, skal betales af medlemsstaten, hvis den ikke har iværksat alle relevante administrative eller retslige procedurer med henblik på inddrivelse (for EGFL i det år, hvor den første administrative eller retslige konstatering har fundet sted). Dette har hidtil ikke været muligt. Hvis inddrivelsen ikke har fundet sted inden for en frist på fire år (eller seks år, hvis inddrivelsen er genstand for søgsmål ved de nationale domstole), bæres de finansielle konsekvenser af den pågældende medlemsstat med 50 %. For øjeblikket bærer fællesskabsbudgettet alle de finansielle følger. EØSU udtrykker generelt tilfredshed med, at ansvaret for betalingerne ikke ligger hos Kommissionen alene, men også hos medlemsstaterne. Dette kan måske føre til en mere omhyggelig tilrettelæggelse af støttestrukturene og medlemsstaternes kontrol hermed. Et større finansielt medansvar må imidlertid ikke føre til, at medlemsstaterne mister interessen for programmerne. Da proceduren kan strække sig over mere end 4 eller 6 år, foreslår EØSU, at man tager tidsrammerne og procentsatserne for medlemsstaternes involvering op til ny overvejelse.

Bruxelles, den 9. februar 2005

4.3.3 Begrænsning af udbetaling af forfinansiering til 7 % (artikel 25)

Artikel 25 begrænser den forfinansiering, som Kommissionen efter godkendelse af et program for landdistriktudvikling udbetaler til det betalingsorgan, der er udpeget af medlemsstaten, til 7 % af ELFUL's deltagelse i programmet. EØSU finder denne begrænsning acceptabel, da der allerede gælder lignende begrænsninger, og da det ikke vil komme til at gå ud over betalingsorganernes likviditet.

4.4 Frister (artikel 16)

Artikel 16 fastsætter, at den 15. oktober i det pågældende regnskabsår er den sidste frist for forsinkede betalinger fra medlemsstaterne. Nogle gange kan efterbetalinger imidlertid ikke undgås (f.eks. i tilfælde af domstolsafgørelser). Administrationerne har behov for mere tid, især som følge af overgangen til det nye system med (afkoblet) betaling til bedrifterne. Udvalget mener derfor ikke, at datoen 15. oktober er særlig velvalgt.

4.5 Frist for afvisning af finansiering (artikel 31)

Artikel 31 (efterprøvende regnskabsafslutning) giver Kommissionen mulighed for at afvise finansiering under visse omstændigheder (overtrædelse af fællesskabsreglerne, forsøg på at opnå enighed med den pågældende medlemsstat). Dette gælder ikke for udgifter, der er afholdt mere end 36 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddeler den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterprøvning. Denne »forældelsesfrist« har hidtil været på 24 måneder. Ændringen øger Kommissionens muligheder for at undgå betalinger, som ikke stemmer overens med EF-retten. EØSU mener imidlertid, at en vis grad af tidspres for undersøgelse af overensstemmelsen — således som tilfældet er med de nuværende regler — er nyttig. Et hurtigt indgreb fra EU's side virker desuden forebyggende og skaber disciplin i medlemsstaterne.

4.6 Nedsættelse af betalinger fra Kommissionen (artikel 17)

Artikel 17 giver Kommissionen mulighed for at nedsætte eller suspendere de månedlige betalinger til medlemsstaterne. Ud over at tilbagekræve eller afvise betalinger i forbindelse med regnskabsafslutningen får Kommissionen nu mulighed for at nedsætte betalinger med kort frist i tilfælde af et klart misbrug af fællesskabsmidler. EØSU går ind for at fastsætte et retsgrundlag for en sådan fremgangsmåde, der allerede anvendes i det nuværende system.

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 (EØF) nr. 2759/75, (EØF) nr. 2771/75, (EØF) nr. 2777/75, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1255/1999 og (EF) nr. 2529/2001 for så vidt angår undtagelsesforanstaltningerne til støtte for markedet«

KOM(2004) 712 endelig — 2004/0254 (CNS)

(2005/C 221/10)

Rådet besluttede den 3. december 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 13. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar, mødet den 9. februar, følgende udtalelse med 135 stemmer for og 6 hverken for eller imod:

1. Baggrund

1.1 Udbrud af alvorlige smitsomme husdyrsygdomme, som f.eks. bovin spongiform encephalopati (BSE), mund- og klovesyge (FMD), svinepest (CSF) og Newcastle Disease (ND), har medført gentagne kriser på markederne for animalske produkter i EU. Ved udbrud af sådanne epizootier gennemføres bl.a. nedslagning af dyr samt restriktioner for omsætning m.v., der skal forhindre yderligere spredning. Som hovedregel finansieres omkostningerne i forbindelse med udryddelsen af epizootier af Veterinærfonden med 50 pct. af medlemsstaternes udgifter hertil.

1.2 Herudover belastes markedssituationen for de pågældende produkter, bl.a. som følge af afsætningsforbud og lukkede zoner. Markedsordningerne for svinekød, æg, fjerkrækød, oksekød, mælk og mejeriprodukter samt for fåre- og gedekød indeholder derfor mulighed for foranstaltninger til støtte for markedet i disse situationer. Det er en afgørende forudsætning for anvendelse af disse undtagelsesforanstaltninger, at de berørte medlemsstater har iværksat de nødvendige veterinære foranstaltninger for at bringe epizootierne til ophør. Foranstaltningerne til lettelse af markedssituationen iværksættes desuden alene i det omfang og for det tidsrum, der er strengt nødvendigt for understøttelsen af det pågældende marked.

1.3 De pågældende undtagelsesforanstaltninger, som vedtages af Kommissionen ved forvaltningskomiteprocedure, blev oprindeligt gennemført med fuld fællesskabsfinansiering, herunder for CSF sidst i 80'erne og i begyndelsen af 90'erne. I 1992 blev i forbindelse med CSF for første gang anvendt national medfinansiering. På grund af uklarhed om omfanget vedtog Kommissionen i 1994 en præcisering i forbindelse med en fællesskabsfinansiering på 70 pct. for et maksimalt antal dyr.

Herefter blev samme sats anvendt i oksekødsektoren i forbindelse med bekæmpelsen af BSE og FMD. Siden 2001 har den nationale medfinansiering været 50 pct. efter krav fra Den Europæiske Revisionsret om parallelitet mellem medfinansieringen i henhold til Veterinærfonden og medfinansiering på markedsforanstaltningssiden.

1.4 På tysk foranledning afviste Domstolen i 2003, at Kommissionen havde haft hjemmel til at fastlægge en national medfinansiering på 30 pct. i en sag vedrørende opkøbsordning for kvæg i forbindelse med BSE⁽¹⁾. Dermed har Kommissionen ikke hjemmel til at fortsætte den hidtidige praksis og foreslår derfor en fremtidig national medfinansiering på 50 pct. gennem en præcisering af de animalske markedsordninger for svinekød, æg, fjerkrækød, oksekød, mælk samt fåre- og gedekød for såvel foranstaltninger i forhold til det indre marked som afsætning på tredjelandsmarkeder.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Det må beklages, at Kommissionen og medlemsstaterne siden 1992 ikke har respekteret det hidtil gældende generelle princip om fuld fællesskabsfinansiering af foranstaltninger omfattet af den såkaldte »første søjle« i den fælles landbrugspolitik, herunder foranstaltninger gennemført inden for rammerne af de fælles markedsordninger. Rådet kan med en vedtagelse af det aktuelle forslag i sagens natur fravige dette princip, som det selv har indført. Men som fastslået af Domstolen i den pågældende sag, kan Kommissionen ikke uden udtrykkelig bemyndigelse fravige Rådets beslutninger, uanset at det sker under medvirken af medlemsstaterne i de respektive forvaltningskomiteer.

⁽¹⁾ Dom af 30.9.2003 i sag C-239/01, samling af afgørelser 2003 s. I-10333.

2.2 Afhængig af epizootiernes omfang og varighed kan de pågældende foranstaltninger medføre betydelige udgifter, som i helt overvejende omfang nødvendigvis må finansieres med offentlige midler. Spørgsmålet om fordelingen mellem EU og medlemsstaterne vedrører i første række den finansielle solidaritet mellem medlemsstaterne. Ved national medfinansiering vil nogle medlemsstater have større vilje til og bedre mulighed for at dække udgifterne end andre. Nogle medlemsstater vil direkte eller indirekte vælte udgifterne over på erhvervet med betydelig konkurrenceforvridning til følge, som det kunne konstateres under BSE-krisen.

2.3 Ifølge Kommissionen vil medlemsstaterne ved national medfinansiering yde en større indsats for at bekæmpe og forebygge udbrud af husdyrsygdomme. Selv om EØSU har forståelse for argumentet, kan det ikke udelukkes, at kravet i nogle situationer vil forsinke eller vanskeliggøre beslutningerne og dermed modvirke en effektiv bekæmpelse.

2.4 EØSU kan også forstå Kommissionens argumenter, hvorefter forslaget vil indebære en fortsættelse af praksis siden 1992, samt at der med forslaget sikres parallelitet mellem foranstaltninger gennemført under Veterinærfonden og under markedsordningerne.

2.5 Ikke desto mindre finder EØSU, at udgifterne til undtagelsesforanstaltninger under markedsordningerne som oprin-

delig fastlagt af Rådet er baseret på fælles ansvar og finansiell solidaritet. Et brud på dette princip vil efter EØSU's opfattelse medføre risiko for divergerende tilgang til bekæmpelsen af epizootier i medlemslandene, som trods effektiv kontrol og forebyggende foranstaltninger kan opstå tilfældigt og uforudset. De markedsræssige virkninger rammer ligeledes andre medlemsstater. Desuden medfører national medfinansiering på dette område risiko for afsmittende virkning på andre områder med fare for yderligere renationalisering af den fælles landbrugspolitik til følge.

2.6 Hvis der til trods herfor er opbakning til Kommissionens forslag, vil det være administrativt belastende og uden sagligt formål, at medlemsstaternes finansielle bidrag under ordningen behandles under traktatens bestemmelser om statsstøtte. Kommissionens forslag om undtagelse fra meddelelsesproceduren burde således have været gældende fra starten.

3. Konklusion

3.1 EØSU ønsker at fastholde princippet om fuld fælles solidaritet for undtagelsesforanstaltninger under markedsordningerne og afviser af denne grund Kommissionens forslag om 50 pct. medfinansiering fra medlemsstaterne.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »10 år efter Beijing: vurdering af fremskridtene på området for ligestilling mellem mænd og kvinder i Europa og i udviklingslandene«

(2005/C 221/11)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16. december 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om: 10 år efter Beijing: vurdering af fremskridtene på området for ligestilling mellem mænd og kvinder i Europa og i udviklingslandene.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Susanna Florio til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling af 9. og 10. februar 2005, mødet den 9. februar, følgende udtalelse med 135 stemmer for, 1 imod og 6 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 I tiden fra den 28. februar til den 11. marts 2005 vil det 49. møde i FN's kommission for kvinders status (CSW) handle om at gøre status over gennemførelsen af handlingsplatformen og Beijing-erklæringen, som blev vedtaget på den fjerde verdenskvindekonference (Beijing, 1995) og af slutdokumenterne, som blev vedtaget på den 23. ekstraordinære generalforsamling om »Kvinder 2000: ligestilling mellem kønnene, udvikling og fred for det 21. århundrede« (New York, 2000), i hvilken forbindelse der også blev gjort indledende status over fremskridtene og over de hindringer, man var stødt på på vejen mod ligestilling mellem mænd og kvinder.

1.2 I den forbindelse vedtog generalforsamlingen en resolution indeholdende »Yderligere aktioner og initiativer for at implementere Beijing-erklæringen og handlingsplatformen« og en politisk erklæring, hvormed medlemsstaterne forpligtede sig til at foretage en ny sammenligning ti år efter vedtagelsen af platformen, for at vurdere fremskridtene og overveje nye aktiviteter.

1.3 Som fastlagt i CSW's flerårige arbejdsprogram skal den 49. plenarforsamling først og fremmest dreje sig om at se, hvilke fremskridt der er sket inden for de tolv områder, som er defineret i handlingsplatformen, samt at indkredse de aktuelle udfordringer og fastlægge nye strategier til at fremme kvinder og piger og til at give dem mere indflydelse. For at fremme dialogen vil plenarforsamlingen i den anledning være åben for deltagelse af en bredere kreds af delegationer fra medlemsstaterne, civilsamfundet og de internationale organisationer.

1.4 FN's engagement har været afgørende for ligestillingsproblematikkens internationale betydning: I 1975 blev der indkaldt til den første internationale kvindekongress, hvormed kvindetiåret blev erklæret for indledt (**Mexico City**). På den anden internationale kvindekongress (fem år efter i **København, 1980**) begyndte regeringerne (57) at underskrive *Konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination af kvinder* (CEDWA, 1979), som er en af milepælene på den vanskelige vej imod ligestilling mellem kønnene. På den tredje konferenc (**Nairobi, 1985**) vedtog man handlingsplanen »Fremtidige strategier til fremme af kvinder«, hvormed regeringerne og de internationale organisationer proklamerede ligestilling som et mål.

1.5 Der skete et yderligere skridt i retning af anerkendelse af kvinders særlige forhold og rolle med FN's sikkerhedsråds **resolution 1325** fra 2000 om Kvinder, Fred og Sikkerhed (der indeholder en erkendelse af, at kvinder påvirkes af krige på en anden måde, og som bekræfter, at der er behov for at styrke kvindernes rolle i beslutningsprocesserne vedrørende forebyggelse og løsning af konflikter), men mere generelt har man gennem mere end ti år taget hensyn til spørgsmålet om fremme af kvinder i konklusionerne fra alle større internationale konferencer og møder i FN-regi (¹).

1.6 Et andet vigtigt punkt var FN's milleniumtopmøde, som blev afholdt i september 2000, hvor medlemsstaterne fastsatte otte klare og målbare målsætninger (*Millennium Development Goals*) med det formål at begrænse fattigdom, sult, sygdom og miljøforringelse betydeligt inden 2015. Milleniumerklæringen

(¹) Konferencen om Miljø og Udvikling (Rio de Janeiro, 1992), Den Internationale Konference om Menneskerettigheder (Wien, 1993), FN's ekstraordinære generalforsamling om HIV/AIDS (New York, 2001), Den Internationale Konference om Befolkningen og Udviklingen (Cairo, 1994), Verdenstopmødet om Den Sociale Udvikling (København, 1995), Den Internationale Konference om afskaffelse af Racisme, Racediskrimination, Fremmedhad og lignende former for intolerance (Durban, 2001), Den Internationale Konference om Finansiering af Udviklingen (Monterey, 2002), Den Anden Internationale Samling om Befolkningens Aldring (Madrid, 2002) og Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling (Johannesburg, 2002), Verdenstopmødet om Informationssamfundet (Genève, 2003 – Tunis, 2005).

er bl.a. blevet til, fordi der er behov for at lave en fælles liste over de prioriteter, som er blevet indkredset i det forløbne årti på forskellige internationale konferencer og topmøder. Den tredje af disse målsætninger handler om at fremme ligestilling mellem kønnene og at give kvinderne mere indflydelse og hænger tæt sammen med almen og faglig uddannelse, medens den femte målsætning handler om sundhed under svangerskab. Kønsaspektet er under alle omstændigheder et tværgående element i alle otte punkter.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Selv om der på FN-plan er blevet fastlagt en betydelig lovramme for opnåelse af ligestilling mellem kønnene, er der ofte ikke sammenhæng mellem de intentioner, der er nedfældet på papir, og den praktiske gennemførelse af principperne internt i landene og i deres handels- og udviklingspolitikker. Den fulde anerkendelse af kvindernes civile, økonomiske, sociale og politiske rettigheder undermineres i praksis ofte af makroøkonomiske politikker og handelsaftaler af neoliberalistisk tilsnit, som end ikke tager hensyn til kønsaspektet.

2.2 Dertil kommer, at den vanskelige internationale situation bestemt ikke er et heldigt udgangspunkt for at fremme kvindernes sag. Kvinderne risikerer tværtimod at opleve vedvarende indhug i de landevindinger, de har gjort i de foregående år.

2.3 De igangværende konflikter svækker og forværrer i stigende omfang kvindernes situation.

2.4 Vold i hjemmet er stadigvæk en realitet i hele verden og den rammer kvinder fra alle aldersgrupper, sociale klasser og religioner.

2.5 Det er derfor vigtigt at gentage, at ligestilling mellem kønnene og sikring af kvinders rettigheder er et prioriteret mål og et middel til at nå en afbalanceret udvikling, en bedre fordeling af rigdommene, en bæredygtig økonomisk udvikling og en styrkelse af de ordninger, der skal beskytte de svageste befolkningsgrupper.

3. EØSU's rolle

3.1 Det er vigtigt, at Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg deltager med sit eget bidrag til den igangværende vurdering af, hvilke fremskridt EU har opnået inden for ligestilling mellem mænd og kvinder.

3.2 Der skal i den forbindelse mindes om, at EØSU altid har fulgt nøje med i tiltag til fremme af kvinders status i samfundet og både har afgivet utallige udtalelser og selv været ophavsmand til adskillige initiativer. Særligt i forbindelse med den fjerde internationale kvindekonference (Beijing, 1995) og opfølgningen heraf (Beijing +5) bidrog EØSU med to udtalelser

(EXT/131 og REX/033), hvori udvalget bl.a. bekræftede vigtigheden af, at EØSU deltager i FN's arbejde med en delegation.

3.3 Derudover har EØSU i forbindelse med samarbejdet med EU-institutionerne, herunder først og fremmest Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen, påtaget sig en vigtig tilsynsrolle i relation til utroligt mange EU-initiativer, som sigter mod at garantere ligestilling mellem mænd og kvinder, og som har været de seneste års modspil til de udfordringer og hindringer, der blev indkredset i Beijing.

3.4 I den sammenhæng tror vi, at EØSU med en undersøgelse af de fremskridt, der er sket, og de hindringer, man er stødt på siden den fjerde kvindekonference frem til i dag, vil kunne bidrage i væsentlig grad til at udvirke, at der sker en systematisk kønsmainstreaming af stadig flere politiske områder og dele af det europæiske samfund.

3.5 Eftersom vi er bevidste om, at EU skal påtage sig en ledende rolle på den internationale scene og i den forbindelse skal påtage sig et stort ansvar, ønsker vi med nærværende dokument at skitsere, hvordan EU gennem sine samarbejds-, udviklings- og handelspolitikker kan bidrage til at forbedre kvinders levevilkår og fremme kvinders status på internationalt plan.

4. Den Europæiske Union

4.1 I Den Europæiske Union er emnet ligestilling mellem mænd og kvinder, som allerede fandtes i traktaten, blevet yderligere kodificeret med Amsterdam-traktaten, hvormed man vedtog den dobbelte indfaldsvinkel, som gør, at man parallelt arbejder på at kønsmainstreame alle EU's politikker og at gennemføre specifikke aktioner til fordel for kvinder. Men spørgsmålet om lige muligheder for mænd og kvinder blev allerede integreret i EU's politik om økonomisk og social samhørighed og var allerede i 1994 en af de vigtigste målsætninger for strukturfondene.

4.2 EU har anlagt en sammenhængende indfaldsvinkel, hvor den skelner mellem retlige og finansielle instrumenter og anvendelse af den åbne koordinationsmetode på det socialpolitiske område. Blandt de senest vedtagne redskaber til at nå frem til ligestilling mellem mænd og kvinder i EU-regi ses hhv. rammestrategien for ligestilling (2001-2005) med de dertil hørende årlige arbejdsprogrammer og strukturfondene.

4.3 Rammestrategien for ligestilling (2001-2005) sigter mod at koordinere aktiviteter og programmer, der tidligere blev udviklet sektorvist, og den anvender Amsterdam-traktatens idé om dobbelt indfaldsvinkel med det formål at sikre større samhørighed bl.a. gennem indkredsning af sikre indikatorer, et overvågningssystem, vurdering og udbredelse af de opnåede resultater.

4.4 De indsatsområder/mål, som under alle omstændigheder hænger sammen, og som er indkredset i strategien til fremme af ligestilling, er hovedsagelig følgende fem: Økonomien (som hænger sammen med beskæftigelsesstrategien og Strukturfondene samt kønsmainstreaming af alle de politikker, som har betydning for kvinders stilling i erhvervslivet); deltagelse og repræsentation (i relation til beslutningsprocesserne); sociale rettigheder (vedrørende dagliglivet og forskellene i de sociale sikringssystemer); samfundslivet (som har relation til menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og der lægges især vægt på vold og menneskesmugling i seksuelt øjemed); ændring af roller og stereotyper (som har forbindelse til det kulturelle system og massemedierne).

4.5 En styrkelse af ligestillingspolitikkerne er bl.a. blevet iværksat gennem strukturfondene. Strukturfondsforordningen for 2000-2006 er resultatet af en gennemgribende kritisk analyse af svaghederne ved foranstaltningerne til fremme af lige muligheder, og den har overtaget den dobbelte indfaldsvinkel, som er fastsat i Amsterdam-traktaten. Dertil kommer, at strukturfondene og især EU's socialfond altid har været set som det vigtigste redskab i EU's beskæftigelsesstrategi. De nye retningslinjer for beskæftigelsen, som blev vedtaget i juli 2003, fastlægger, at ligestilling mellem kønnene har en tværgående virkning i alle målsætningerne, og at ligestilling mellem mænd og kvinder er en af de specifikke retningslinjer.

4.6 Der er blevet gjort store fremskridt inden for EU's socialfond, som specielt er knyttet til beskæftigelses- og uddannelsespolitikkerne. Bestræbelserne på dette område har især været koncentreret om at forbedre adgangen, deltagelsen og kvindernes stilling på arbejdsmarkedet (E-aksen) samt muligheden for at forene arbejde og familieliv, og der findes efterhånden mange opmuntrende og positive eksempler på dette område. Socialfonden har således overtaget det kvantitative mål, som blev opstillet af Det Europæiske Råd i Lissabon i 2000, som foreskriver, at kvindernes erhvervsfrekvens skal stige fra 51 % (2000) til 60 % i 2010, og målet fra Det Europæiske Råd i Barcelona i 2002, som foreskriver, at der skal sikres institutionspladser til 90 % af alle børn mellem tre år og den skolepligtige alder og til mindst 33 % af alle børn under tre år.

4.7 Imidlertid synes der kun at være truffet sporadiske foranstaltninger til at forbedre arbejds kvaliteten og karrieremulighederne, fremme andelen af kvindelige iværksættere og mindske lønforskellene og fremme andelen af kvinder inden for ny teknologi. Hvad angår forening af familie- og arbejdslivet, er der utallige aktioner, som sigter mod børnepasningsordninger, men kun ganske få, som eksplicit tager sigte på de ældre eller ikke-selvhjulpne familiemedlemmer.

4.8 Kønsaspektet kan derimod kun skimtes ganske svagt i de andre fonde, specielt inden for landbrug og fiskeri, hvor kvinderne traditionelt er underrepræsenterede, selv om de spiller en aktiv rolle for sektoreernes udvikling. Der er følgelig fortsat store forskelle på disse områder, og der er ingen anerkendelse af det bidrag, kvinderne yder til disse samfund bl.a. til bedre miljøbeskyttelse.

4.9 EU's politikker understøttes af forskellige initiativer og specifikke finansieringsprogrammer. Vi kan til eksempel nævne NOW (beskæftigelse) på arbejdsmarkedet, STOP til styrkelse af samarbejdet omkring bekæmpelse af handel med kvinder og piger, DAPHNE til forbedring af oplysning og beskyttelse af voldsofre; Women and Science (Rammeprogram for forskning og udvikling) inden for de nye teknologier. Rammestrategien stiler endvidere mod en styrket kønsmainstreaming af forskellige EU-initiativer, som f.eks. Equal, Interreg, Urban, Leader og på det kulturelle område, Leonardo, Socrates, Youth, Culture osv.

4.10 Kommissionens rapport om ligestilling mellem mænd og kvinder (KOM(2004) 115) viser tydeligt, at der i EU allerede findes en ret avanceret lovgivning (¹), som i øvrigt også styrkes af en omfattende retspraksis. Der arbejdes desuden også på et projekt om et enhedsdirektiv om gennemførelsen af princippet om lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med ansættelse og beskæftigelse, som efter hensigten skal sammenfatte og systematisere den eksisterende lovgivning på området.

4.11 På det nylige møde i Rådet af arbejds- og socialministre, som blev afholdt under det hollandske formandskab, enedes man ligeledes om, at man i udarbejdelsen af et enhedsdirektiv om ligebehandling først og fremmest skal sætte ind på områderne ligeløn, lige adgang til beskæftigelse, ligebehandling inden for de sociale sikringsordninger, erhvervsuddannelse og karrieremuligheder, og bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grund af køn.

(¹) Direktiver om ligebehandling af mænd og kvinder vedrørende: lige løn (75/117/EØF); adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, karrieremuligheder samt arbejdsvilkår (Rådets direktiv 2002/73/EF om ændring af 76/207/EØF); social sikring (79/7/EØF); lovbestemte og erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger (86/378/EØF); mænd og kvinder i selvstændige erhverv (86/613/EØF); og derudover direktiverne om sikkerhed og sundhed under arbejdet for arbejdstagere, som er gravide, som lige har født, eller som ammer (92/85/EØF), om tilrettelæggelse af arbejdstiden (93/104/EF), om forældreorlov (96/34/EF), om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn (97/80/EF), og om deltidsarbejde (97/81/EF).

4.12 Direktivforslaget om gennemførelse af princippet om ligebehandling med henblik på lige adgang til varer og tjenesteydelser (2003/0265(CNS)) er også blevet behandlet i EØSU⁽¹⁾ (se udtalelse), og der er blevet påpeget nogle alvorlige mangler, som skal afhjælpes i den nærmeste fremtid.

4.13 Dertil kommer, at der i de seneste år, især efter vedtagelsen af handlingsplatformen i Beijing og Lissabon-topmødet, er kommet flere kønsspecifikke statistikker, bl.a. takket være fastlæggelsen af nye indikatorer (vedrørende f.eks. beslutningsprocesserne, arbejdsmarkedet og vold i hjemmet), som gør det muligt at foretage en reel analyse af problemerne og overvåge effekten af de politikker og aktioner, der iværksættes. På det statistiske område er der således sket nogle åbenlyse fremskridt, men der er fortsat lang vej igen, hvis man skal have mulighed for at foretage en ordentlig overvågning af de forskellige områder. Det er nemlig kun muligt at foretage en korrekt vurdering af fremskridtene, hvis der kan foretages en kvantitativ og kvalitativ undersøgelse og vurdering af igangværende fænomener og processer.

4.14 Til gengæld er begrebet kønsspecifikke budgetter så godt som ukendt på såvel EU-plan som i medlemsstaterne. Begrebet skal forstås som kønsmainstreaming af budgetprocedurerne. Ved at medtage kønsaspektet i alle trin af budgetlægningen anerkender man, at arbejdsledernes beslutninger ikke er neutrale, men har forskellige konsekvenser for mænd og kvinder. På den måde fremstår den kønsspecifikke budgetlægning bl.a. som et redskab til vurdering af effekten af politikker, finansieringer og beskatning af mænd og kvinder.

4.15 Selv om EU-politikkerne til fordel for kvinder er blevet styrket, er der desværre stadig behov for positive aktioner og den størst mulige indsats fra medlemsstaternes side, hvis de opstillede målsætninger rent faktisk skal nås, eftersom ansvaret for gennemførelsen af disse politikker først og fremmest påhviler medlemsstaterne.

4.16 Til trods for at arbejdsløshedsprocenten for kvinder i Europa rent faktisk er faldet til 55,6 %, synes Lissabon-målsætningen i adskillige lande stadig at være langt borte. Rent faktisk er kvinderne kommet med i den svageste kategori af arbejdstagere, dvs. løsarbejdere og er ofte uden nogen form for social sikring. I mange lande er der fortsat lønforskelle mellem mænd og kvinder eller de forværres, og den såvel vertikale som horizontale udelukkelse af kvinder er beklageligvis en realitet. Som allerede antydnet synes de foranstaltninger, der skulle gøre det lettere at forene familie- og arbejdsliv, udelukkende at tage sigte på børnepasning, medens der næsten ikke findes nogen, der

tager sigte på andre plejekrævende familiemedlemmer. Dertil kommer, at der kun er indført få foranstaltninger til fremme af forældreorlov, herunder også for erhvervsaktive fædre.

4.17 Også på *beslutningsplanet* er der fortsat store uligheder: Tænk blot på, at i EU er Kommissionen sammensat af 22 mænd og 7 kvinder (kun 24 %), medens Europa-Parlamentet består af 510 mænd og 222 kvinder (kun 30 %). Situationen ser ikke bedre ud på nationalt plan: Den gennemsnitlige andel af kvinder i de nationale parlamenter når ikke op på 25 %, medens tallet i regeringerne ligger på lidt over 20 %⁽²⁾. EØSU har også en lav repræsentation af kvinder (ud af 317 medlemmer er kun 79 kvinder) (kun 25 %).

5. EU og tredjelande: samarbejde og international handel til fremhjælpning af kvinder

5.1 Problematikken vedrørende ligestilling mellem mænd og kvinder indgår nu også fuldt ud i EU's samarbejds- og udviklingspolitikker. Kommissionens meddelelse (KOM(95) 423 endelig udg. af 18. september 1995) efterfulgt af Rådets resolution om integrering af kønsaspektet i udviklingssamarbejdet af 20. december 1995 dannede grundlaget for vedtagelsen af den første forordning i 1998 (Rådets forordning (EF) nr. 2836/98 af 22. december 1998), som nu er fornyet for perioden 2004-2006. Den nye tekst (EF/806/2004) understøtter målene — støtte til mainstreaming og indførelse af positive tiltag til fremme af lige muligheder som et vigtigt led i mindskelse af fattigdommen i verden — og indkredser kontrol med ressourcer og serviceydelser for kvinder, navnlig inden for områderne uddannelse, beskæftigelse og deltagelse i beslutningsprocesser, som prioriterede områder. Også støtte til offentlige og private aktiviteter, der har som mål at fremme kønsligestilling, fremhæves.

5.2 Handlingsprogrammet for integrering af kønsligestilling i EU's udviklingsarbejde (2001-2006)⁽³⁾ lægger op til at mindske afstanden mellem nedfældede principper og praksis ved hjælp af en konkret strategi og fastlæggelse af prioriterede områder: støtte til makro-økonomiske politikker, der knytter sig til mindskelse af fattigdommen, og programmer for social udvikling; fødevarerikkerhed og bæredygtig udvikling af landdistrikter; transport; institutionel kapacitetsopbygning og god regeringsførelse; handel og udvikling, samarbejde og regional integration; støtte til integrering af kønsaspektet i alle projekter og programmer på både regionalt og nationalt niveau; adgang for Kommissionens personale til instrumenter og passende uddannelse på området for ligestilling mellem kønnene.

⁽¹⁾ EUT C 241 af 28.9.2004.

⁽²⁾ Oplysninger fra Kommissionen, GD for beskæftigelse og sociale anliggender, som er ajourført den 29/9/2004.

⁽³⁾ KOM(2001) 295 endelig.

5.3 Programdokumentet for 2005 og 2006 om fremme af ligestilling mellem kønnene inden for udviklingspolitikken udpeger som prioriterede indsatsområder: fremme af en positiv holdning blandt unge for at bekæmpe vold mod kvinder og piger samt behovet for uddannelse og metodologisk støtte til de vigtigste aktører i partnerlandene.

5.4 Generelt støtter Kommissionen tiltag og projekter til forbedring af ligestilling mellem kønnene gennem bilateralt og regionalt samarbejde med de vestlige Balkanlande, Østeuropa og Centralasien, Middelhavsområdet, Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet og Latinamerika. Andre finansieringsmidler udbetales på tematisk og ikke geografisk grundlag, når de anvendes til at gennemføre aktiviteter på området.

5.5 Et vigtigt skridt i udviklingen af EU's forbindelser med tredjelande blev markeret af Cotonou-aftalen, som blev underskrevet den 23. juni 2000 med AVS-landene (Afrika, Vestindien og Stillehavet). Aftalen, som tydeliggør forbindelsen mellem politik, handel og udvikling, indfører en social dimension ved bl.a. at fremme fuld deltagelse i udviklingsstrategierne af ikke-statslige aktører, herunder også civilsamfundet. Den fastslår endvidere, at ligestilling mellem kønnene er et af de tværgående temaer i aftalen og derfor systematisk skal indgå i overvejelserne (art. 8 og 31). Et positivt aspekt er, at de ikke-statslige aktørers inddragelse indbygges i de forskellige programmeringsfaser i de nationale strategidokumenter, og EØSU håber, at der rettes særlig fokus på indføjeelse af kvindeorganisationer.

Aftalen giver også EØSU et eksplicit mandat til at rådgive de økonomiske og sociale interessegrupper, hvorved EØSU's rolle som foretrukken dialogpartner institutionaliseres.

5.6 At sikre fuld inddragelse og aktive deltagelse af kvinder i udviklingspolitikker er klart en svær og langsigtet proces, men vi mener, at det er vigtigt, at alle EU-institutionerne bevarer en stor grad af interesse, så det, der er nedfældet på papiret, udmøntes i konkrete tiltag.

5.7 Fra dette perspektiv finder vi det vigtigt, at EU's politikker for økonomisk og social samhørighed fremstilles som en model, der kan eksporteres til resten af verden, og at EU gør en indsats for at fremme og anvende principperne på internationalt plan gennem dets relationer med tredjelande.

5.8 Det kan klart være en nyttig tilgang at indføje specifikke bestemmelser i handels- og samarbejdsaftaler og anvende positive foranstaltninger over for de lande, som overholder kvinders rettigheder.

5.9 Selvom liberaliseringen af handelen klart har fremmet kvinders beskæftigelse i udviklingslande, har den samtidig også

ofte fastholdt dem i kategorien af løsarbejdere, som er dårligere uddannet, lavtlønnede og uden sociale beskyttelsessystemer af nogen art. Endvidere er liberaliseringen af handlen ofte ledsaget af strukturtilpasningspolitikker, som anbefales eller pålægges af de internationale organisationer. I mangel af passende socialsikringsmekanismer viser disse politikker sig at være en særlig tung byrde for de svageste grupper i befolkningen, hvor kvinder ofte udgør flertallet.

5.10 Ikke desto mindre har disse politikker, især handelspolitikker, stadig kun ringe fokus på kønsrelaterede spørgsmål. Da disse politikker slet ikke er neutrale og snarere ofte resulterer i en negativ virkning for netop kvinderne og da forudsætningen for et lands økonomiske udvikling er social lighed for, bør disse aftaler forhandles under hensyntagen til ligestillingsaspektet, og der bør indføres systemer til overvågning af effekten på såvel makro- som mikroøkonomisk plan.

6. Konklusioner og arbejdsforslag

Det gode samarbejde, som EU-institutionerne har opbygget, har givet vigtige resultater i form af indkredsning af aktive politikker i forhold til kvinder og i specifikke programmer og projekter, som har været med til at integrere dem på arbejdsmarkedet, beskytte deres rettigheder og forbedre deres levevilkår. EØSU bemærker, at der stadig er mange områder med behov for en indsats:

- Deltagelse i beslutningsprocessen og kvinders repræsentation er stadig meget lav i såvel EU-institutionerne som hovedparten af medlemsstaterne på nationalt, regionalt og lokalt plan og bør fremmes på alle planer. Der bør også gøres overvejelser vedrørende et kvotesystem;
- Uddannelsestiltag, som sigter på udbredelse af ligestillingsaspektet, bør gennemføres i institutionerne og i medlemsstaterne på alle niveauer, lige fra beslutningstagningen til iværksættelsen af politikker og strategier;
- Målrettede kønsspecifikke studier og analyser og specifikke statistikker og indikatorer er uundværlige for at fastlægge indsatsområder og forbedre politikker og strategier til foranstaltninger og for en reel vurdering af deres virkning; det er fortsat behov for at udarbejde specifikke statistikker og fastlægge nye indikatorer;
- Nøje kvantificering af ressourcer, som er bevilget til positive aktioner til fordel for kvinder i alle EU's fonde og i medlemsstaterne, ikke mindst ved at fremme og udbrede *kønsspecifik budgetlægning*;

- Den vigtigste betingelse er imidlertid at sikre kvinders lige adgang til almen uddannelse og efteruddannelse, jf. udviklingsmålsætningerne (Millenium Development Goals);
 - Hvad angår strukturfondene bør de foranstaltninger, der skal støtte kvinder inden for landbruget (EUGFL) og fiskeriet (FIUF), styrkes og forbindes med miljøbeskyttelse, som er et andet område, hvor fællesskabspolitikkerne i relation til kønsaspektet halter bagud;
 - Der bør sættes skub i politikker, som fremmer kvindelige iværksættere og øger kvinders deltagelse i sektoren for ny teknologi;
 - Uddannelsesaktioner i vidensamfundssektoren bør intensiveres, således at området ikke bliver endnu et sted, hvor man diskriminerer og udelukker kvinder, som tværtimod kan bidrage meget til at nå de målsætninger, der er opstillet i Lissabon-strategien;
 - Hvad angår arbejdsmarkedet er der generelt behov for blive ved med at kræve målrettede foranstaltninger mod vertikal og horisontal udelukkelse af kvinder og fjernelse af alle de barrierer, som forhindrer opnåelse af reel ligestilling. Det skal ske ved at medlemsstaterne efter aftale med arbejdsmarkedets parter indkredser specifikke og målelige mål. Især hvad angår diskrimination på lønområdet bør medlemsstaterne begynde at anvende en flerstrengt tilgang, jf. Rådets retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik,⁽¹⁾ som omfatter almen uddannelse og erhvervsuddannelse, stillingskategorier, lønsystemer, kulturelle stereotyper som centrale sider af problemet;
 - Foranstaltninger, som sigter på at forene arbejde og familieliv, bør rette større fokus på pleje af ældre familiemedlemmer, også i lyset af befolkningernes aldring, uden dog at sænke omsorgsniveauet på børneområdet;
 - For at fremme lige muligheder mellem mænd og kvinder bør investeringer i offentlige tjenester fremmes og forbedres, især inden for skole- og universitetsuddannelse og sundhed og sundhedspleje;
 - Indvandrings- og asylpolitikker og politikker for integration af indvandrerkvinder såvel som foranstaltninger for kvinder, der er ofre for konflikter, forskelsbehandling og vold i deres oprindelsesland bør styrkes, også i medlemsstaterne;
 - Handel med kvinder og børn bør bekæmpes;
 - Hvad angår udviklings- og handelspolitikker er det nødvendigt fortsat at styrke den inddragelsesbaserede fremgangsmåde i almindelighed og kvinders rolle i særdeleshed. Der skal sikres fuld inddragelse af kvindelige interessegrupper i formuleringen af udviklingspolitikker og fastlæggelse af nationale strategidokumenter i de enkelte lande. Man skal især også øge de finansieringsmidler, som retter sig specifikt mod kvinder, så de derved styrkes i økonomisk og social henseende;
 - Effekten af handelsaftaler og udviklingspolitikker bør overvåges, også på det mikroøkonomiske plan, ved at lave specifikke analyser af deres virkning på levevilkårene blandt de svageste grupper og tage højde for kønsbaserede forskelle;
 - Kommissionens og delegationernes rolle bør styrkes, så de kan øve en vis indflydelse og sikre overholdelse af menneskerettighederne og således også kvinders rettigheder, hvor de tilsidesættes;
 - Delegationerne bør have et særligt ansvar for at fremme integration af ligestillingsaspektet;
 - EU bør gøre hele sin indflydelse gældende for at få flest mulige medlemsstater til at ratificere og gennemføre de internationale traktater, som har en positiv effekt på kvinders vilkår, især den internationale konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og den tilhørende protokol, og få de lande, der allerede har underskrevet den, til at trække deres forbehold tilbage.
- EØSU forpligter sig til at se nærmere på kvinders vilkår i EU's nye medlemslande
- I lyset af EØSU's rolle, dets funktion i relation til civilsamfundet, målsætninger og opbyggede erfaring gennem vedvarende overvågning af temaer vedrørende ligestilling mellem kønnene vil det også være nyttigt at lade repræsentanter fra EØSU indgå i Kommissionens delegation på den 49. samling i FN's Kommission for Kvinders Status (CSW).

Bruxelles, den 9. februar 2005

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

⁽¹⁾ Rådets afgørelse af 22. juli 2003 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik (EUT L 197/13).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbogen om offentlige indkøb af forsvarsmateriel«

KOM(2004) 608 endelig

(2005/C 221/12)

Kommissionen besluttede den 23. september 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: Grønbogen om offentlige indkøb af forsvarsmateriel

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

På grund af sagens hastende karakter blev **Clive Wilkinson** udpeget til hovedordfører på EØSU's 414. plenarforsamling (mødet den 9. februar 2005). På samme møde vedtog EØSU følgende udtalelse med 96 stemmer for og 9 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Grønbogen om offentlige indkøb af forsvarsmateriel (KOM(2004) 608 endelig) er en af de foranstaltninger, der er annonceret i meddelelsen »På vej mod en EU-politik med hensyn til forsvarsmateriel«, som blev vedtaget i marts 2003, og som EØSU udtalte sig om i september 2003 ⁽¹⁾.

1.2 Det fælleseuropæiske marked for forsvarsmateriel (»European Defence Equipment Market«, EDEM) udgør i virkeligheden kun en del af det indre marked, idet det dækker en specifik sektor. Grønbogen søger at bidrage til, at der med tiden kan skabes et indre marked for europæisk forsvarsmateriel, som er mere åbent og gennemsigtigt, samtidig med at der tages hensyn til sektorens særlige karakter. Dette skulle føre til en stærkere og mere konkurrencedygtig forsvarsindustri, øget omkostningseffektivitet og øget støtte til udviklingen af EU's militære kapacitet inden for rammerne af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP) og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

1.3 Den 12. juni 2004 vedtog Rådet etableringen af et europæisk forsvarsagentur (EDA), som skal støtte medlemsstaterne (MS) i deres bestræbelser på at forbedre den europæiske forsvarskapacitet inden for området krisestyring og støtte ESFP i sin nuværende og fremtidige form. Dette agentur har nu påbegyndt sit arbejde. EDA's funktioner ⁽²⁾ har alle at gøre med at forbedre Europas forsvarsevne ved at erstatte den nuværende opsplitning med samhörighed.

⁽¹⁾ EUT C 10 af 14.01.2004, s. 1.

⁽²⁾ EDA har fire funktioner: udvikling af forsvarskapaciteten, samarbejde omkring forsvarsmateriel, det europæiske forsvars industrielle og teknologiske grundlag samt markedet for forsvarsmateriel og forskning og teknologi.

1.4 »Forsvarsevne« indebærer sikring af tilstrækkelig kapacitet til at varetage de forventede opgaver og fastholdelse af doktrinen om, at opgaverne skal løses på den mest omkostningseffektive måde. Det er f.eks. nødvendigt at sikre størst mulig interoperabilitet. I øjeblikket bruger de 25 MS til sammen 160 mia. EUR om året på forsvar, hvoraf ca. 20 % anvendes til anskaffelse af materiel (inkl. forskning og udvikling, indkøb og støtte) ⁽³⁾.

2. Generelle bemærkninger

2.1 I grønningen sættes der fokus på, hvordan systemet for indkøb af forsvarsmateriel i de 25 MS kan forbedres. Der vil ikke kunne ske større fremskridt, før de andre »forsvarsevne-aspekter« (jf. punkt 1.4 ovenfor) er afklaret ⁽⁴⁾. Industrien efterlyser navnlig klare retningslinjer, harmoniserede krav og kontinuitet. EØSU hilser ikke desto mindre initiativet velkommen, da det kan betragtes som et første skridt i etableringen af et mere bæredygtigt ESFP i et gennemsigtigt og konkurrencedygtigt marked.

2.2 EØSU støtter forslaget om, at EDA skal indtage en førende rolle. Der må være fuld klarhed om rollefordelingen mellem EDA og andre organer, der i øjeblikket er involveret i indkøb af forsvarsmateriel ⁽⁵⁾, og EØSU forventer en reduktion af deres respektive opgaver i takt med de fremskridt, der finder sted. De erfaringer, der er gjort af OCCAR ⁽⁶⁾ (som tager sig af den egentlige projektförvaltning, herunder det centrale spørgsmål om aftaleret), bør undersøges, før der foretages ændringer.

⁽³⁾ Som nævnt i udtalelsen om KOM(2003) 113 endelig er EU's samlede udgifter på dette område ca. 40 % højere end USA's, men resultatet er en operationel kapacitet på kun 10 % af USA's.

⁽⁴⁾ EØSU noterer for eksempel, at lederen af EDA for nylig (september 2004) erklærede, at EU's styrker ikke er tilstrækkeligt tilpassede til den moderne verdens konflikter og trusler, og at der er behov for mere højteknologisk materiel.

⁽⁵⁾ F.eks. OCCAR, Western European Armaments Group (WEAG) og de lande, der har underskrevet hensigtsserklæringen (LoI).

⁽⁶⁾ OCCAR er en fælles våbensamarbejdsorganisation, som 5 MS i øjeblikket tilhører.

2.3 EØSU konstaterer med tilfredshed Kommissionens anerkendelse af, at medlemsstaternes udgangspunkter (og procedurer) for indkøb af forsvarsmateriel er meget forskellige, og at forandringer kan forventes at ske i forskellige tempi. Vi er enige i, at det er hensigtsmæssigt at etablere et fælles grundlag for indkøb af forsvarsmateriel, og i at dette i betragtning af den enighed og det øgede samarbejde, der er opnået mellem samtlige MS, kan gøres forholdsvis hurtigt.

2.4 EØSU er enig i, at der er behov for at mindske opsplitningen af markedet for forsvarsmateriel og øge konkurrenceevnen og gennemsigtigheden som en forudsætning for at kunne opretholde og styrke en bæredygtig europæisk forsvarsindustri og for at kunne bidrage til en mere omkostningseffektiv opbygning og forvaltning af en passende forsvarskapacitet.

2.5 Analysen i grønbogens afsnit 2 af de specifikke forhold på markedet for forsvarsmateriel er et godt udgangspunkt for markedsovervejelser og afslører nogle af de vanskeligheder, man står over for.

2.6 EØSU understreger imidlertid, at det først og fremmest er op til de pågældende industrier at foretage en omstrukturering af forsvarsindustrien under hensyntagen til markedsforholdene (7). En god begrundelse herfor er, at de fleste betydningsfulde virksomheder er transnationale, selv om deres kunder er nationale. Hertil kommer, at MS har forskellige industrielle strategier, hvoraf forsvarsindustrierne kun udgør en del.

2.7 Industrien (både inden for forsvarssektoren og andre sektorer) må undgå for mange lovgivningsmæssige procedurer, hvis den skal fungere effektivt og yde omkostningseffektive og økonomiske resultater.

3. Særlige bemærkninger

3.1 Det må afklares præcist, hvilke dele af proceduren for indkøb af forsvarsmateriel der skal dækkes af de regler, der er aftalt. Ud over anskaffelsen af dette materiel må der også tages hensyn til andre aspekter såsom forskning og udvikling, vedligeholdelse, reparation, ændringer og uddannelse, som alle indgår i udgifterne ved »ejerskab«, og som på længere sigt normalt er forbundet med langt større omkostninger end selve materielindkøbet.

(7) På grund af forsvarsmarkedets særlige karakter og behovet for at forvalte betalingerne som led i de nationale finansielle ordninger vil medlemsstaterne dog nødvendigvis spille en rolle med hensyn til at fremme forsvarsmaterieludviklingen.

3.2 Artikel 296

3.2.1 EØSU er enig i, at der fortsat vil være behov for at gøre brug af undtagelser fra EU's regler om offentlige indkøb i henhold til EF-traktatens artikel 296 for at gøre det muligt for MS at beskytte væsentlige sikkerhedsinteresser.

3.2.2 Kommissionen bør angive værdien af det materiel, som i en periode på fem år er berørt af afvigelsen fra reglerne (og vise det som en procentdel af EU's samlede udgifter til forsvarsmateriel). Hermed ville der være et referencepunkt for måling af fremskridt.

3.2.3 Problemet er, at sådanne afvigelser for nogle medlemsstater er blevet reglen snarere end undtagelsen, hvilket klart er uforeneligt med det indre marked. EØSU er enig med Kommissionen i, at dette bør ændres. Vanskeligheden består i at anvende artikel 296 i overensstemmelse med afgørelser i tidligere sager (8) og samtidig bevare den mulighed, artiklen indeholder, for at afvige fra standardreglerne for offentlige indkøb. Medlemsstaterne må være forberedt på at skulle begrunde deres afvigelser (juridisk, om nødvendigt). Fordelene ved øget konkurrence og gennemsigtighed bør fremhæves i debatten.

3.2.4 Den i artikel 296, stk. 2, nævnte liste over produkter, der blev fremstillet i 1958, som angiver anvendelsesområdet for artikel 296, stk. 1, fungerer ikke, og det er ikke sandsynligt, at den vil være noget nyttigt redskab til at sikre korrekt anvendelse af sikkerhedsbegrundede afvigelser fra bestemmelserne. Hver sag må fortsat behandles for sig, da selv grundlæggende materiel (9) i nogle tilfælde falder inden for rammerne af undtagelserne. Hertil kommer, at sådanne lister ikke kan forventes at holde trit med udviklingen.

3.2.5 Med hensyn til at definere, hvilket materiel og dermed forbundne tjenesteydelser, der er dækket af artikel 296, findes der således ikke nogen enkel løsning. Som et første skridt er det nødvendigt at præcisere EU's eksisterende lovgivning i form af en »fortolkningsmeddelelse«, som skal fremme forståelsen og muliggøre en bedre og mere konsekvent anvendelse af reglerne.

3.2.6 En sådan meddelelse vil have følger ikke kun for indkøb, men også for en række andre aspekter, herunder statsstøtte og (muligvis) forsyningspligtigheder. Der må derfor også tages hensyn til disse aspekter.

(8) Afgørelserne i »Bremen-sagen« (1999/763/63 - EFT L 301/8 af 24. november 1999) og »Koninklijke Schelde Groep« (EFT L 14/56 af 21. januar 2003) er eksempler på den nuværende mangel på klarhed.

(9) Det bør bemærkes, at avanceret teknologi kan indgå i fremstillingen af selv tilsyneladende enkelt udstyr såsom tøj.

3.2.7 Vi mener, at en »forhandlingsprocedure« med forhåndsindberetning er en passende løsning for de særlige materielbehov på forsvarsområdet, hvor »åbne« og »lukkede« metoder ikke er hensigtsmæssige. Et sådant forslag skal eventuelt tages op til fornyet overvejelse, efter at der er indhøstet erfaringer fra arbejdet med »fortolkningsmeddelelsen«.

3.2.8 Nogle mener, at en meddelelse kun kan være en midlertidig foranstaltning, indtil et særdirektiv (eller andet specifikt lovgivningsinstrument) er vedtaget. EØSU mener, at behovet for et lovgivningsinstrument kan overvejes i lyset af en sådan »fortolkningsmeddelelse«, når meddelelsen er udarbejdet og vedtaget. Vi håber, at udarbejdelsen af meddelelsen vil blive påbegyndt snarest muligt.

3.2.9 Der findes en anden mulighed, der ikke er nævnt i grønbogen: at etablere en »adfærdskodeks« for de deltagende medlemsstater som alternativ metode til oprettelse af et europæisk marked for forsvarsmateriel (EDEM). Da området falder inden for medlemsstaternes kompetence, kunne denne mulighed overvejes — formentlig med EDA som formidlende organ. Det kan måske være vanskeligt at overvåge og håndhæve en sådan kodeks, og enhedsmarkedsaspekterne må derfor stadig indarbejdes.

3.3 Udbudsbekendtgørelser

3.3.1 Der ikke noget klart behov for en yderligere gennemgang af udbudssystemet og –formen. Hvis forsvarsmateriel i princippet skal betragtes som enhver anden del af det indre marked (skønt der er flere undtagelsesmuligheder), vil det formentlig blive behandlet på samme måde som andre udbud. Dette vil indebære forskellige systemer og problemer, som også dukker op på andre områder, f.eks. med hensyn til sprog. Der findes ikke nogen overbevisende begrundelse for et centraliseret system for offentliggørelse af udbud.

3.3.2 De potentielle problemområder er fortrolighed og modydelse, som man oftere støder på i forbindelse med forsvarsmateriel end ved andre former for udstyr og tjenesteydelser, samt forsyningsikkerhed, da det er vanskeligt at skifte leverandører eller aftalepartnere, når først der er indgået kontrakt. Alle disse områder bør høre ind under de berørte medlemsstaters kompetence, skønt generelle retningslinjer fra Kommissionen kan være hensigtsmæssige.

3.4 Dobbelt anvendelsesmulighed

3.4.1 Det er ofte vanskeligt som industrien ser ud i dag at klassificere virksomheder som »producenter af forsvarsmateriel«. Meget udstyr har nu dobbelt anvendelsesmulighed og andelen heraf er stigende. Dette er ønskeligt ud fra flere synsvinkler; for eksempel kan stordriftsfordele give mere konkurrencedygtig prissætning, og der kan nemmere opnås forsyningsikkerhed.

3.4.2 Den forskningsindsats, der er lagt i produktionen af sådant udstyr, kan også udnyttes til andre (civile) formål. Det er derfor vigtigt, at ressourcer, som afsættes til FTU i forsvarsudstyr, ikke bliver alt for stift reguleret.

3.4.3 EØSU mener, at der stadig er meget at gøre for at opnå størst mulig vægtning af den samordning og målretning, der er nødvendig på forsvarsmaterielområdet, som nævnt i den tidligere udtalelse om forsvarsmateriel ⁽¹⁰⁾.

3.5 Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA)

3.5.1 EØSU hilser etableringen af EDA velkommen og erkender, at det kan spille en ledende rolle på forsvarsmaterielområdet. Vi noterer, at det stadig er i gang med at opbygge de ressourcer, der er nødvendige for varetagelsen af de opgaver, det har fået tildelt.

3.5.2 Det vil være vigtigt for EDA at sikre, at EU's doktrin og beredskab fuldt ud tager hensyn til NATO's rolle, doktrin og beredskab ved at optimere interoperabiliteten og minimere forskellene. Det står endnu ikke klart, hvorvidt EDA kan gøre en forskel, hvis det deltager direkte i offentlige indkøb, men med dets ekspertise på forsvarsmaterielområdet skulle det have gode forudsætninger for at fremlægge forslag til en bedre harmonisering af nationale bestemmelser.

3.5.3 Det kan også yde et værdifuldt bidrag til at opnå af opbakning til finansielle aspekter af et muligt samarbejde om forsvarsmateriel. Der kan meget vel opstå vanskeligheder med fordelingen af FTU-omkostninger og –fordele og med at holde forsvarsrelaterede og generelle aspekter adskilt i den forbindelse.

3.5.4 EDA skal også medvirke til at tilnærme nationale licensordninger, som spiller en rolle ved overførsel af forsvarsmateriel mellem medlemsstater. I dag er procedurerne både forskelligartede og tunge. Desuden kan det bidrage til at få en aftale i stand om, hvorledes kompensationskøb skal håndteres, da disse fortsat vil indgå i offentlige indkøb.

3.5.5 EDA kunne arbejde på at få en aftale i stand om medlemsstaternes industripolitik på forsvarsmaterielområdet og fastlægge, hvad der er »strategisk materiel«, som EU gerne vil kunne producere selv for at mindske afhængigheden af tredjelande. Dette ville være overordentlig værdifuldt.

⁽¹⁰⁾ Jf. punkt 5 i den udtalelse, der er henvist til i fodnote 1.

3.5.6 EDA kan måske også tilskynde medlemsstaterne til at overveje innovative fremgangsmåder for statslige indkøb såsom pooling, leasing og specialisering for at opfylde kapacitetsbehovet.

3.5.7 FUSP kan kun fungere effektivt, hvis medlemsstaterne udviser den nødvendige stærke politiske vilje til at opbygge og fastholde den kapacitet, der kræves for at opfylde EU's forpligtelser. EDA bør derfor også gøre sit til at tilskynde medlemsstaterne hertil.

4. Konklusioner

4.1 Forsvarsmateriel er kun én af forudsætningerne for en effektiv »forsvarsevne«. Industrien får brug for klare retningslinjer, harmoniserede krav og kontinuitet, hvis det skal udfylde sin rolle fuldt ud. Den må også have hovedansvaret for den nødvendige omstrukturering. Derudover må industrien forskånes for alt for tunge lovgivningsmæssige procedurer.

4.2 Det må afklares præcist, hvilke dele af proceduren for indkøb af forsvarsmateriel der skal dækkes af de regler, der er aftalt.

4.3 Der vil stadig være brug for traktatens artikel 296. For at gøre fremskridt i begrænsningen af den alt for hyppige anvendelse af den, må Kommissionen fastlægge et referencepunkt ved at undersøge, hvor meget der i dag afviges fra

reglerne. Det er ikke praktisk gennemførligt at føre lister over materiel og procedurer, på hvilke artikel 296 kan anvendes.

4.4 Som et første skridt bør Kommissionen snarest muligt udarbejde en »fortolkningsmeddelelse« vedrørende artikel 296. Først efter, at der er indhøstet erfaringer med denne meddelelse, vil det være muligt at afgøre, om et lovgivningsinstrument også er nødvendigt.

4.5 Materiel med »dobbelt anvendelsesmulighed« bliver mere og mere almindeligt, hvilket må hilses velkommen, ikke mindst fordi FTU, som anvendes på militært materiel, også potentielt vil kunne anvendes til civile formål.

4.6 EØSU støtter forslaget om, at det europæiske forsvarsagentur (EDA) skal indtage en førende rolle. Der må være klarhed over rollefordelingen mellem samtlige deltagende agenter.

4.7 EDA skal bl.a. varetage følgende vigtige opgaver:

- Sikre overensstemmelse med NATO's krav
- Hjælpe til at forhandle alle nødvendige finansielle aspekter
- Hjælpe til at harmonisere eksisterende nationale procedurer
- Foreslå innovative metoder til at opbygge den nødvendige kapacitet
- Tilskynde til opretholdelse af den nødvendige politiske vilje

Bruxelles, den 9. februar 2005

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 ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner«

KOM(2004) 139 endelig — 2004/0047 (COD)

(2005/C 221/13)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. april 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 **Eduardo Chagas** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 122 stemmer for, 53 imod og 12 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Det foreliggende forslag er en del af den såkaldte **tredje jernbanepakke**, der blev vedtaget af Kommissionen den 3. marts 2004. De andre dele er:

— Forslag til direktiv om certificering af togpersonale (KOM(2004) 142 endelig);

— Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (KOM(2004) 143 endelig);

— Forslag til forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt (KOM(2004) 144 endelig);

samt

— Meddelelse fra Kommissionen om fortsat integrering af det europæiske jernbanesystem (KOM(2004) 140 endelig);

— Kommissionens arbejdsdokument om en gradvis liberalisering af markedet for international personbefordring med tog (SEK(2004) 236) (foreligger d.d. ikke på dansk).

1.2 Den **første jernbanepakke** (også kaldet infrastrukturpakken) trådte i kraft den 15. marts 2001 og skulle være omsat i national lovgivning senest den 15. marts 2003. Pakken omfatter:

— Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF, herunder fri markedsadgang for international godstransport på det trans-europæiske jernbanegodsnet senest den 15. marts 2003 og liberalisering af international jernbanegodstransport som helhed senest den 15. marts 2008 ⁽¹⁾;

— Udvidelse af anvendelsesområdet for direktivet om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (ændring af direktiv 95/18/EF) ⁽²⁾;

— Harmonisering af reglerne for tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (erstatte direktiv 95/19/EF) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 indbragte Kommissionen 9 medlemsstater for EF-Domstolen for ikke at have givet meddelelse om omsætning af den første jernbanepakke i national lovgivning. I maj 2004 havde fem lande fortsat ikke gennemført bestemmelserne i national lovgivning og to medlemsstater kun delvis.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 1 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 26 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 29 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

1.4 Den **anden jernbanepakke** blev offentliggjort i EU-Tidende den 30. april 2004 og skal omsættes i national lovgivning inden den 30. april 2006. Pakken omfatter:

- Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF: sikre fri markedsadgang for international jernbanegodstransport inden den 1. januar 2006 og liberalisering af national jernbanegodstransport, herunder cabotage, inden den 1. januar 2007 ⁽⁴⁾;
- Direktiv om jernbanesikkerhed i EU ⁽⁵⁾;
- Forordning om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur ⁽⁶⁾;
- Ændring af Rådets direktiver om interoperabilitet i jernbanesystemet for højhastighedstog (96/48/EF) og om interoperabilitet i jernbanesystemet for konventionelle tog (2001/16/EF) ⁽⁷⁾.

1.5 Med den første og den anden jernbanepakke etableredes retsgrundlaget for det indre marked for jernbanegodstransport. Foranstaltningerne omfatter markedsåbning, licenstildeling og sikkerhedscertificering inden for jernbanetransport, adgang til infrastruktur og opkrævning af afgifter ved brug af infrastruktur, tilvejebringelse af rammeforskrifter om jernbanesikkerhed samt tiltag til etablering af teknisk interoperabilitet i jernbanesystemet.

1.6 Disse nye rammeforskrifter kræver, som EØSU allerede påpegede i sin udtalelse om den anden jernbanepakke ⁽⁸⁾, en gennemgribende omstrukturering af sektoren og oprettelse af nye myndigheder og kompetencer.

1.7 I samme udtalelse understregede EØSU ligeledes behovet for sociale forskrifter på EU-plan. Den 17. januar 2004 undertegnede de europæiske arbejdsmarkedsparter i jernbanesektoren, Fællesskabet af de Europæiske Jernbaner (CER) og Sammenslutningen af Transportarbejderforbund i Den Europæiske Union (ETF) følgende to Europa-aftaler:

- 1) Indførelse af et europæisk lokomotivførercertifikat for lokomotivførere i grænseoverskridende jernbanetrafik;
- 2) Aftale om særlige aspekter af arbejdsvilkårene for det kørende personale i grænseoverskridende jernbanetrafik.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/51/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 164 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁵⁾ Direktiv 2004/49/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 44 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁶⁾ Forordning (EF) nr. 881/2004, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 1 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁷⁾ Direktiv 2004/50/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 114 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁸⁾ EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131

1.8 Kommissionen har i den tredje jernbanepakke fremsat et forslag til direktiv om certificering af togpersonale, der skal træde i kraft i 2010 eller 2015.

1.9 Ved at foreslå en yderligere ændring af direktiv 91/440/EØF forfølger Kommissionen sit mål om en gradvis liberalisering af jernbanesektoren.

2. Kommissionens forslag

2.1 Kommissionen foreslår en liberalisering af markedet for international personbefordring fra 1. januar 2010. Forslaget omfatter også cabotage, dvs. af- og påstigning undervejs på hele ruten. Samtidig skal bestemmelsen om fri markedsadgang for internationale sammenslutninger stryges.

2.2 I EU-25 rejser hvert år omkring 6 mia. passagerer med tog. De lokale og regionale transporttjenester tegner sig for størstedelen. Kun ca. 10 % af personbefordringen — målt på antal solgte billetter — falder på international personbefordring, som omfatter regionale tjenester på tværs af grænserne, internationale fjernruter og grænseoverskridende højhastighedstjenester.

2.3 Kommissionen erkender, at en liberalisering af markedet for international personbefordring, herunder cabotage, eventuelt kan true den økonomiske balance inden for offentlig personbefordring. Den foreslår derfor at tillade en begrænsning af den frie markedsadgang på forbindelser, der i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 allerede er omfattet af kontrakter om offentlig service, og hvor en liberalisering af den internationale transport risikerer at true balancen. Begrænsningen kan kun tillades, hvis den er absolut nødvendig for opretholdelsen af den offentlige transport, og såfremt den godkendes af den regulerende myndighed i overensstemmelse med artikel 30 i direktiv nr. 2001/14/EF. Der skal gives adgang til at begære domstolsprøvelse.

2.4 Kommissionen skal senest den 31. december 2012 fremlægge en rapport om gennemførelsen af bestemmelserne.

3. Vurdering af forslaget

3.1 Betingelserne for modernisering af jernbanesektoren

3.1.1 Forslaget om liberalisering af international personbefordring er baseret på den antagelse, at konkurrence inden for grænseoverskridende transport vil have en eller flere af følgende virkninger: højere passagertal, overflytning fra andre transportformer (særlig lufttransport) til skinner, bedre kundeservice og lavere takster.

3.1.2 EØSU pegede allerede i sin udtalelse om den anden jernbanepakke ⁽⁹⁾ på de grundlæggende betingelser for modernisering af jernbanesektoren:

- Finansiering af udbygning og forbedring af infrastrukturen;
- Etablering og finansiering af teknisk interoperabilitet;
- Fremme af fair konkurrence mellem de forskellige transportformer, og frem for alt:
 - sikre, at de sociale forskrifter for vejtransport overholdes;
 - fastsætte rimelige bestemmelser for opkrævning af infrastrukturafgifter for alle transportformer.

3.1.3 Man har til dato ikke fulgt op på forslaget i hvidbogen om den europæiske transportpolitik frem til 2010 og indført en fair afgiftspolitik for alle transportformer.

3.1.4 Der er fortsat store mangler i overvågningen og gennemførelsen af de sociale forskrifter for vejtransport.

3.1.5 Hertil kommer, at der er behov for at aflaste mange jernbaneselskaber for deres gældsbyrde. Især i de nye medlemsstater vil jernbanerne ikke være i stand til begå sig i konkurrencen, medmindre de kan få afviklet deres gæld.

3.1.6 EØSU gjorde endvidere opmærksom på, at oprettelsen af en række nye myndigheder (tilsynsorgan, afgiftsorgan, infrastrukturtildelelsorgan, bemyndiget organ, sikkerhedsmyndighed og undersøgelsesorgan for ulykkesårsager), som påkrævet i den første og den anden jernbanepakke, ville medføre en omorganisering af jernbanesektoren på kort sigt. Der ville gennem en årrække skulle gøres nogle praktiske erfaringer, inden markedet kunne forventes at finde et stabilt leje.

⁽⁹⁾ Jf. fodnote 8.

Jernbanesikkerhed bør efter EØSU's mening prioriteres, hvilket indebærer fastlæggelse af sociale forskrifter for jernbanesektoren på EU-plan.

3.2 Ex post-analyse af liberaliseringen af jernbanegodstransport

3.2.1 Beslutningen om at liberalisere markedet for jernbanegodstransport er truffet, og nu er der kun at vente og se, hvordan tingene udvikler sig.

3.2.2 Kommissionen skal senest den 1. januar 2006 fremlægge en rapport, der omhandler følgende ⁽¹⁰⁾:

- Gennemførelsen af direktiv 91/440/EF i medlemsstaterne og gennemgang af de forskellige berørte organers arbejdsmetoder;
- Markedsudviklingen, navnlig tendenserne inden for international transport samt alle markedsaktørernes (herunder nye operatører) aktiviteter og markedsandele;
- Indvirkningen på transportsektoren som helhed, navnlig hvad angår overflytning til andre transportformer;
- Indvirkningen på sikkerhedsniveauet i de enkelte medlemsstater;
- Arbejdsbetingelserne i sektoren i de enkelte medlemsstater.

3.2.3 EØSU mener, at man bør afvente offentliggørelsen af rapporten for at få et overblik over udviklingen af de hidtil trufne foranstaltninger, før man foreslår en yderligere åbning af markedet. EØSU opfordrer Kommissionen til at udarbejde rapporten inden for tidsfristen.

3.3 Forudgående analyse af liberaliseringen af international jernbanepersonbefordring

3.3.1 Forud for forelæggelsen af den tredje jernbanepakke bestilte Kommissionen en undersøgelse af liberaliseringen af personbefordring. Målet var at undersøge de forskellige liberaliseringsmodeller og komme med forslag til, hvilken model der burde vælges. Der fandtes følgende modeller:

- Liberalisering af international transport uden cabotage;
- Liberalisering af international transport med cabotage;
- Liberalisering af både national og international jernbanepersonbefordring.

⁽¹⁰⁾ Artikel 2, litra d, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2/2004/EF om ændring af Rådets direktiv 91/440/EF om udvikling af Fællesskabets jernbaner.

3.3.2 I undersøgelsen blev det anbefalet, at man liberalisere internationale personbefordring med cabotage⁽¹⁾.

3.3.3 EØSU beklager, at man ikke benyttede undersøgelsen til at gå i dybden med en række vigtige spørgsmål, såsom de følger, som en liberalisering af personbefordring vil have for:

- regionale jernbanetransporttjenester, der er omfattet af kontrakter om offentlig service, navnlig i de små og mellemstore medlemsstater;
- servicekvaliteten for passagerer;
- ansættelses- og arbejdsvilkårene inden for jernbanepersonbefordring;
- jernbaneoperatørerne i de nye central- og østeuropæiske medlemsstater.

3.3.4 Undersøgelsen indeholder en række bemærkninger til nogle af de områder, som den dækker (såsom betydningen af billetpriser og afgifter for brug af sporstrækninger). Dette sker med udgangspunkt i fire case studies (Sverige, Tyskland, Spanien og Ungarn) og en simuleringsmodel, der omfattede to sporstrækninger. Endvidere frarådes en liberalisering af national personbefordring med jernbane. Formålet med analysen var imidlertid rent konkret at anbefale en af de tre modeller.

3.4 Konsekvenserne af markedsåbningen for regional og offentlig transport

3.4.1 Forslaget om liberalisering af international personbefordring vil med cabotage indebære, at der i et vist omfang åbnes op for markedet for national personbefordring.

3.4.2 National personbefordring gennemføres ofte i et samlet transportnet, hvor overskud fra stærkt trafikerede strækninger udligner tab på mindre trafikerede strækninger og dermed gør det muligt at give adgang til et mere diversificeret udbud af tjenester. Dette gælder ikke kun offentlig transport, der indbefatter enerettigheder og/eller statstilskud, og for hvilke der i henhold til Kommissionens forslag under strenge betingelser kan gøres visse undtagelser.

3.4.3 Det er især i de små og mellemstore medlemsstater, at denne situation kan føre til mærkbare forstyrrelser for personbefordring med jernbane, der ikke er omfattet af kontraktmæssige enerettigheder.

3.4.4 I nogle medlemsstater omfatter kontrakter om offentlig service ikke blot enkelte strækninger, men hele nettet. Det vil i disse tilfælde blive svært at påvise, at balancen i den offentlige transport skulle være truet.

3.4.5 Muligheden for at tillade undtagelser som foreslået af Kommissionen vil indebære komplicerede procedurer og kan meget vel føre til sagsanlæg.

3.4.6 I juli 2000 foreslog Kommissionen (KOM(2000) 7 endelig) at erstatte forordning (EØF) nr. 1191/69 om de begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for transport, der fastsætter bestemmelserne for indrømmelse af enerettigheder og godtgørelser for offentlig personbefordring, med en ny forordning.

3.4.7 Forslaget om ændring af forordning (EØF) nr. 1191/69 har i flere år været blokeret i Rådet (Transport). Der er fortsat fundamentale uoverensstemmelser mellem Kommissionens forslag og Europa-Parlamentets holdning, hvilket kan få betydelig konsekvenser for forslaget virkning på liberaliseringen af jernbanepersonbefordring. Kommissionen planlægger at fremlægge et nyt forslag inden udgangen af året.

3.4.8 Dette taler yderligere for, at man afventer vedtagelsen af denne forordning, inden man formulerer forslag til, hvordan balancen opretholdes inden for offentlig personbefordring med jernbane i forbindelse med en liberalisering.

3.5 Indvirkning på servicekvaliteten for passagerer

3.5.1 I lyset af de høje omkostninger og traditionelt lave billetpriser konkluderes det i undersøgelsen, at det er lidet sandsynligt, at en liberalisering af international personbefordring vil føre til yderligere prisnedsættelser for passagerne.

3.5.2 Et mere diversificeret udbud fra jernbaneoperatører, der konkurrerer med hinanden på samme strækning, kan samtidig komme til at betyde, at det ikke længere vil være muligt at tilbyde den samme service som hidtil — én køreplan, én billet, information fra én kilde osv. Det vil blive mere vanskeligt at få adgang til information.

3.5.3 Kommissionen har på den baggrund fremsat forslag til retsforordninger, der forpligter konkurrerende operatører til at samarbejde for at opretholde det hidtidige informationsniveau.

⁽¹⁾ EU Rail Passenger Liberalisation: Extended impact assessment, februar 2004, af Steer Davies Gleave, London.

3.5.4 EØSU vil behandle dette forslag i en adskilt udtalelse, men vil dog umiddelbart understrege, at det først vil være nødvendigt at tvinge konkurrerende operatører til at samarbejde om at sikre passagerinformationen, når der er blevet åbnet op for markedet for personbefordring.

3.6 Indvirkning på beskæftigelsen

3.6.1 Kommissionen tager udgangspunkt i den antagelse, at en liberalisering af international personbefordring på lang sigt vil medføre personalenedskæringer, men på mellemlang sigt betyde øget beskæftigelse som følge af en stigning i antallet af passagerer. Kommissionen tager eksempelvis ikke højde for eventuelle negative virkninger på beskæftigelsen, der måtte følge af liberaliseringens indvirkning på regionale forbindelser og forbindelser, der er omfattet af kontrakter om offentlig service. I henhold til artikel 1, stk. 7, i det foreslåede direktiv afhænger virkningerne af den enkelte medlemsstats beslutning om at finansiere den regionale personbefordring.

3.6.2 Antallet af beskæftigede i jernbanesektoren er blevet halveret i løbet af det sidste årti. Jernbaneoperatører i såvel de nye medlemsstater som i den vestlige del af Europa har bebudet yderligere kraftige personalenedskæringer. Hvis liberaliseringen af international personbefordring betyder, at jernbaneoperatører i EU's små og mellemstore medlemsstater også vil blive fortrængt på de nationale fjernruter, kan der næppe tales om positive virkninger for beskæftigelsen.

3.6.3 Jernbane er en transportform, der traditionelt har været tilgængelig for alle samfundslag. Luftfart har udviklet sig fra at være en eksklusiv transportform til et massetransportmiddel. Det er lidet sandsynligt, at de positive virkninger, som denne udvikling har haft på beskæftigelsen, vil være de samme inden for international personbefordring med jernbane.

3.6.4 Det skal indskydes, at de høj-kvalitetsjob, der eksisterede i de tidligere statsejede flyselskaber, i mellemtiden er blevet erstattet med mindre attraktive job i andre dele af luftfartsindustrien.

3.6.5 EØSU mener, at udsigten til kraftige jobnedskæringer i jernbanesektoren er bekymrende. Denne type nedskæringer skaber betydelige sociale problemer i de nye medlemsstater, der i forvejen er præget af høj arbejdsløshed og et utilstrækkeligt

socialt sikringssystem. Der er et presserende behov for sociale foranstaltninger i disse områder. EØSU er imod ethvert tiltag, der fører til yderligere jobnedskæringer og en forringelse af jobkvaliteten i en sektor, der i forvejen er under pres.

3.7 Indvirkning på jernbaneoperatørerne i de nye medlemsstater

3.7.1 Det understreges i den tidligere nævnte Steer Davies Gleave-undersøgelse, at infrastrukturens ringe tilstand i de nye medlemsstater, jernbaneoperatørernes dårlige økonomiske situation og prisen på billetterne, som generelt holder sig under det langsigtede omkostningsniveau, i høj grad udgør yderligere hindringer for øget konkurrence.

3.7.2 Derudover råder jernbaneoperatørerne ikke over rullende materiel af høj kvalitet til at kunne modstå konkurrencen.

3.7.3 Regional jernbanetransport spiller en endnu større rolle i de nye medlemsstater end i EU-15. Hvis liberaliseringen af international personbefordring har en negativ virkning på det regionale udbud, vil virkningen være endnu mere mærkbar i de nye medlemsstater, hvilket vil fremskynde et fald i jernbanetransportens fortsat relativt høje andel af personbefordringen.

4. Konklusion

4.1 EØSU har i sine tidligere udtalelser altid været positivt stemt over for en modernisering af jernbanesektoren i EU og har fremhævet de væsentlige betingelser for en sådan modernisering:

- udbygge infrastrukturen og fjerne flaskehalse;
- etablere interoperabilitet mellem jernbanenetene;
- fremme fair konkurrence mellem de forskellige transportformer;
- tilvejebringe sociale foranstaltninger og jernbanesikkerhed.

4.2 EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at sikre, at disse betingelser opfyldes hurtigst muligt.

4.3 EØSU understreger, at personbefordring med jernbane spiller en vigtig rolle i opfyldelsen af borgernes mobilitetsbehov og som leverandør af forsyningspligtgydelser.

4.4 EØSU erkender, at det af hensyn til befolkningens mobilitet er vigtigt at have en netværkstjenesteudbyder og integrere den med andre former for offentlig transport. Denne service bør ikke sættes over styr.

4.5 EØSU mener, at enhver beslutning om liberalisering af international personbefordring skal baseres på et klart og indgående kendskab til de overordnede virkninger på personbefordring med jernbane og til resultatet af de foranstaltninger, der blev truffet inden for rammerne af den første og anden jernbanepakke.

4.6 EØSU anmoder derfor Kommissionen om at foretage en udtømmende, forudgående analyse af fordelene og ulemperne ved en liberalisering af personbefordring. Analysen bør redegøre for, hvordan liberaliseringen påvirker:

- den regionale og offentlige jernbanetransport, navnlig i de små og mellemstore medlemsstater;
- servicekvaliteten for passagerer;
- ansættelses- og arbejdsvilkårene inden for personbefordring med jernbane;
- jernbaneoperatørerne i de nye central- og østeuropæiske medlemsstater.

4.7 EØSU opfordrer i første omgang Kommissionen til at fremlægge rapporten om gennemførelsen af liberaliseringen af markedet for jernbanegodstransport som påkrævet i direktiv 91/440/EØF (ændret ved direktiv 2004/51/EF).

4.8 EØSU gør opmærksom på, at Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medlemsstaternes håndtering af krav om offentlig service og indgåelse af kontrakter om offentlig service inden for personbefordring med jernbane og ad vej og indre vandveje [KOM(2000) 7 endelig og

ændret forslag KOM(2002) 107 endelig] stadig er under behandling i Rådet. Den endelige udformning af denne forordning kan have konsekvenser for bestemmelserne om beskyttelse af offentlig transport i forbindelse med en liberalisering af international personbefordring med jernbane.

4.9 Forbedringer af servicekvaliteten inden for personbefordring med jernbane er med til at gøre denne transportform mere attraktiv og dermed fremme den fælles transportpolitikks mål om at skabe et bæredygtigt transportsystem. Hovedansvaret ligger her hos jernbaneoperatørerne. EØSU stiller sig imidlertid kritisk over for foranstaltninger, der kan føre til en forringelse af det nuværende serviceniveau. Udvalget vil lægge stor vægt på foranstaltninger, der kan forbedre servicekvaliteten.

4.10 EØSU mener, at man ved at udbygge samarbejdet mellem jernbaneoperatører kan være sikker på at opnå en øget servicekvalitet for passagerer på internationale jernbaneforbindelser, herunder navnlig grænseoverskridende regionale forbindelser.

4.11 EØSU så gerne, at Kommissionen indgik i en dialog med de europæiske arbejdsmarkedsparter om virkningerne af en liberalisering af jernbanetransporten og, frem for alt, hvordan den vil påvirke arbejdspladsernes kvantitet og kvalitet.

4.12 Jernbanetransport dækker i de nye medlemsstater en betydeligt større andel af den samlede personbefordring end i EU-15. EØSU mener derfor, at der er brug for at være særlig opmærksom på udviklingen inden for personbefordring med jernbane i de nye medlemsstater og vurdere, hvad en åbning af markederne vil betyde for disse lande. Det er i hele EU's interesse og i tråd med målene i hvidbogen om den fælles transportpolitik, at denne høje andel fastholdes.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse (forretningsordenens artikel 54, stk. 3)

Følgende ændringsforslag, der opnåede mere end en fjerdedel af de afgivne stemmer, blev forkastet under debatten.

Punkt 3.1.4

Slettes.

Begrundelse

Dette punkt har intet at gøre med liberaliseringen af jernbanetransporten. Man blander to sektorer sammen i en udtalelse, der omhandler ændring og udvikling af jernbaner i Europa. Det kan ikke hævdes, at der er store mangler i overvågningen af de sociale forskrifter for vejtransport, når der findes en lang række forskrifter for føreres køre- og hviletider samt arbejdsdag. Overholdelsen af disse forskrifter kontrolleres ved hjælp af fartskrivere. I august måned i år indfører man i øvrigt et nyt kontrolmiddel, den digitale fartskriver, hvormed førernes arbejdsdag vil kunne overvåges mere præcist.

Afstemmingsresultat

For: 58

Imod: 80

Hverken for eller imod: 7

Punkt 3.1.6

Ændres som følger:

»Der ville gennem en årrække skulle gøres nogle praktiske erfaringer, inden markedet kunne forventes at finde et stabilt leje. Jernbanesikkerhed bør efter EØSU's mening prioriteres, ~~hvilket indebærer fastlæggelse af sociale forskrifter for jernbanesektoren på EU-plan.~~«

Begrundelse

Der fastsættes regler for jernbanesikkerheden i EU i direktiv 2004/49/EF.

Afstemmingsresultat

For: 52

Imod: 93

Hverken for eller imod: 5

Punkt 3.2.3

Afsnittet erstattes af:

»EØSU mener, at man bør analysere rapportens indhold, så snart den er offentliggjort, for at kunne afgøre om direktivforslaget skal ændres.«

Begrundelse

I den nuværende formulering anmoder man om, at lovprocessen stoppes, hvilket medfører en form for retsikkerhed, som er til skade for alle parter: virksomheder, medarbejdere, kunder.

Det forekommer at være mere positivt og konstruktivt klart at vise vilje til at tage hensyn til konklusionerne for eventuelt at forbedre eller ændre direktivforslaget.

Herved bliver der fortsat tale om en dynamisk og åben proces.

Afstemningsresultat

For: 54

Imod: 92

Hverken for eller imod: 9

Punkt 3.4.7 og 3.4.8

Punkterne erstattes af følgende tekst og nummereringen ændres:

»Når det nye forslag til forordning (EØF) nr. 119/69 forelægges Ministerrådet og Europa-Parlamentet, bør man undersøge de følger, som denne tekst kan få for liberaliseringen af jernbanetransport og balancen inden for offentlig personbefordring.«

Begrundelse

I den nuværende formulering omtales en situation, som ikke er aktuel længere. Kommissionen har udarbejdet en ny tekst, som muligvis forelægges Rådet (transport) i juni. Det er ikke muligt at foregribe, hvorledes hverken Ministerrådet eller Europa-Parlamentet vil se på oplægget.

Den foreslåede formulering indgår i en mere konstruktiv tilgang.

Afstemningsresultat

For: 68

Imod: 90

Hverken for eller imod: 8

Punkt 3.6

Punktet slettes.

Begrundelse

Det kan ikke hævdes, at liberaliseringen af jernbanetransporten vil medføre et tab af arbejdspladser, og at de nye job, der skabes, vil være af dårligere kvalitet, når liberaliseringen af alle andre transportformer bl.a. har medført et øget antal arbejdspladser. Det påpeges, at jernbanetransporten er den eneste transportform, som endnu ikke er liberaliseret.

Afstemningsresultat

For: 66

Imod: 102

Hverken for eller imod: 6

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om certificering af togpersonale, der fremfører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet«

(KOM(2004) 142 endelig — 2004/0048 (COD))

(2005/C 221/14)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. april 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 Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede **Eduardo Chagas** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 127 stemmer for, 25 imod og 26 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Det foreliggende forslag er en del af den **tredje jernbanepakke**, som blev vedtaget af Kommissionen den 3. marts 2004. De andre dele er:

— Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF: liberalisering og international personbefordring med tog (KOM(2004) 139 endelig);

— Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om internationale jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (KOM(2004) 143 endelig);

— Forslag til forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt (KOM(2004) 144 endelig);

samt

— Meddelelse fra Kommissionen om fortsat integrering af det europæiske jernbanesystem (KOM(2004) 140 endelig);

— Kommissionens arbejdsdokument om en gradvis liberalisering af markedet for international personbefordring med tog (SEK(2004) 236) (foreligger d.d. ikke på dansk).

1.2 Den **første jernbanepakke** (også kaldet infrastrukturpakken) trådte i kraft den 15. marts 2001 og skulle være omsat i national lovgivning senest den 15. marts 2003. Pakken omfatter:

— Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF: herunder fri markedsadgang for international godstransport på det trans-europæiske jernbanegodsnet senest den 15. marts 2003 og liberalisering af international jernbanegodstransport som helhed senest den 15. marts 2008 ⁽¹⁾;

— Udvidelse af anvendelsesområdet for direktivet om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (ændring af direktiv 95/18/EF) ⁽²⁾;

— Harmonisering af reglerne for tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (erstatte direktiv 95/19/EF) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 indbragte Kommissionen 9 medlemsstater for EF-Domstolen for ikke at have givet meddelelse om omsætning af den første jernbanepakke i national ret. I maj 2004 havde fem lande fortsat ikke gennemført bestemmelserne i national ret og to medlemsstater kun delvis.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 1 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 26 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EF, EFT L 75 af 15.3.2001, s. 29 – EØSU's udtalelse, EFT C 209 af 22.7.1999, s. 22.

1.4 Den **anden jernbanepakke** blev offentliggjort i EU-Tidende den 30. april 2004 og skal omsættes i national lovgivning inden den 30. april 2006. Pakken omfatter:

- Ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF: sikre fri markedsadgang for international jernbanegodstransport inden den 1. januar 2006 og liberalisering af national jernbanegodstransport, herunder cabotage, inden den 1. januar 2007 ⁽¹⁾;
- Direktiv om jernbanesikkerhed i EU ⁽²⁾;
- Forordning om oprettelse af et europæisk jernbanegodstransportagentur ⁽³⁾;
- Ændring af Rådets direktiver om interoperabilitet i jernbanesystemet for højhastighedstog (96/48/EF) og om interoperabilitet i jernbanesystemet for konventionelle tog (2001/16/EF) ⁽⁴⁾.

1.5 Med den første og den anden jernbanepakke etableredes retsgrundlaget for det indre marked for jernbanegodstransport. Foranstaltningerne omfatter markedsåbning, licenstildeling og sikkerhedscertificering inden for jernbanetransport, adgang til infrastruktur og opkrævning af afgifter ved brug af infrastruktur, tilvejebringelse af rammeforskrifter om jernbanesikkerhed samt tiltag til etablering af teknisk interoperabilitet i jernbanesystemet.

1.6 Disse nye rammeforskrifter kræver, som EØSU allerede påpegede i sin udtalelse om den anden jernbanepakke ⁽⁵⁾, en gennemgribende omstrukturering af sektoren og oprettelse af nye myndigheder og kompetencer.

1.7 De **sociale bestemmelser** vedrørende efteruddannelse og arbejdsvilkår for personale, som varetager sikkerhedskritiske opgaver, er utilstrækkeligt eller slet ikke behandlet i den forbindelse.

1.8 Den 17. januar 2004 tiltrådte de europæiske arbejdsmarkedsparter i jernbanesektoren, Fællesskabet af de Europæiske Jernbaner (CER) og Sammenslutningen af Transportarbejderforbund i Den Europæiske Union (ETF), to europæiske aftaler om:

- 1) Indførelse af et europæisk certifikat for lokomotivførere i grænseoverskridende jernbanetraffic;
- 2) Visse aspekter af arbejdsvilkårene for togpersonale i grænseoverskridende jernbanetraffic.

⁽¹⁾ Direktiv 2004/51/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 164 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽²⁾ Direktiv 2004/49/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 44 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽³⁾ Forordning (EF) nr. 881/2004 - EUT L 164 af 30.4.2004, s. 1 - EØSU's udtalelse - EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/50/EF, EUT L 164 af 30.4.2004, s. 114 – EØSU's udtalelse, EUT C 61 af 14.3.2003, s. 131.

⁽⁵⁾ EUT C 61 af 19.3.2003, s. 131.

1.9 Det foreliggende forslag afspejler arbejdsmarkedsparternes aftale om indførelse af et europæisk lokomotivførercertifikat.

1.10 Kommissionen har meddelt EØSU, at arbejdsmarkedsparterne på EU-plan formelt har anmodet om, at aftalen om arbejdsvilkår (arbejds- og hviletid) gennemføres i form af en rådsbeslutning. Anmodningen behandles i øjeblikket i Kommissionen.

2. Kommissionens forslag

2.1 Forslaget til direktiv er ifølge Kommissionen motiveret af et ønske om at forbedre interoperabilitet og personaleadministration. Formålet er at gøre det lettere at certificere jernbanevirksomheder og samtidig opretholde et højt sikkerhedsniveau og garantere arbejdskraftens frie bevægelighed.

2.2 Kommissionen citerer også EU-arbejdsmarkedsparternes målsætninger, f.eks.

— at sikre et højt fagligt niveau hos togpersonalet for at fastholde eller øge sikkerhedsniveauet og

— at mindske risikoen for social dumping.

2.3 Kommissionen foreslår en certificeringsproces for lokomotivførere baseret på ensartede europæiske minimumsstandarder. Den første gruppe af lokomotivførere, lokomotivførere på internationale forbindelser, skal certificeres inden 2010, den anden gruppe, lokomotivførere på nationale ruter, inden 2015.

2.4 Ifølge Kommissionen omfatter den første gruppe ca. 10.000 lokomotivførere i Fællesskabet og den anden ca. 200.000 lokomotivførere.

2.5 Kommissionen foreslår desuden en certificeringsproces for andet togpersonale, der indirekte medvirker til at fremføre lokomotivet. Det foreliggende forslag til direktiv indeholder dog ingen særlige bestemmelser om emnet, heller ikke om, hvilket fagligt niveau der kræves af det øvrige togpersonale. Der skal tages hensyn til principperne i direktivet. Kvalifikationskravene skal defineres på et senere tidspunkt af Det Europæiske Jernbanegodstransportagentur eller i de tekniske specifikationer for interoperabilitet.

2.6 Direktivforslaget splitter certificeringsprocessen op i to:

- 1) et europæisk lokomotivførercertifikat udstedt af de kompetente myndigheder anerkendes i hele Fællesskabet, er lokomotivførerens ejendom og atterer opfyldelsen af visse grundlæggende krav og opnåelsen af grundlæggende kvalifikationer;
- 2) en harmoniserede supplerende attest, udstedt af jernbanevirksomheden, forbliver virksomhedens ejendom og atterer specifik viden om virksomheden eller infrastrukturen.

2.7 De kompetente myndigheder og jernbanevirksomhederne skal føre registre med oplysninger om kvalifikationer og fornyelse samt om inddragelse eller ændring af certifikater og harmoniserede supplerende attester.

2.8 Det foreslås at operere med tre kategorier af lokomotivførere: førere af a) rangerlokomotiver og arbejdstog, b) passagertog og c) godstog.

2.9 Mindstealderen sættes til 20 år, men kan sænkes til 18, hvis lokomotivføreren udelukkende kører på nationale ruter.

2.10 Forslaget indeholder bestemmelser vedrørende ændring og fornyelse af certifikater og harmoniserede supplerende attester og om regelmæssig kontrol, der skal sikre, at indehaverne til stadighed opfylder kravene, samt bestemmelser vedrørende inddragelse og muligheder for at klage over sådanne beslutninger. Det behandler også inspektion og sanktioner.

2.11 Forslaget indeholder desuden bestemmelser angående adgang til efteruddannelse, eksaminer og evaluering af efteruddannelsessystemers og -procedurers kvalitet.

2.12 Bilag I indeholder Fællesskabets model for certifikater og supplerende attester, mens bilag II og VII beskriver lokomotivførernes opgaver, lægeundersøgelser, psykologiske undersøgelser og faglige kvalifikationer.

2.13 Det Europæiske Jernbaneagentur skal inden udgangen af 2010 i en rapport vurdere, om det kan betale sig at indføre chipkort.

3. **Bedømmelse af Kommissionens forslag**

3.1 *Generelle bemærkninger*

3.1.1 EØSU hilser grundlæggende Kommissionens forslag velkommen.

3.1.2 Lokomotivførere og andet personale med sikkerhedskritiske opgaver bærer et kolossalt ansvar for sikkerheden for trafik, personale, passagerer og gods. På et liberaliseret jernbanemarked skal fælles bestemmelser garantere et højt kvalifikationsniveau.

3.1.3 Harmoniserede minimumsforskrifter gør det lettere at anvende personale over grænserne ⁽¹⁾. Men forskelle i medlemsstaternes driftssystemer og sikkerhedsbestemmelser står mere end noget andet i vejen for grænseoverskridende anvendelse af personale og vil fortsat gøre det i mange år fremover. Disse forskelle samt eksistensen af forskellige sprog stiller yderligere store krav til personalets kvalifikationer.

3.1.4 EØSU peger desuden på, at et højt fagligt niveau og en certificering, der atterer dette, er med til at sikre, at faget bevarer sin anseelse og tiltrækning. Dette er vigtigt for en profession med ugunstige arbejdstider og mindre sikkerhed i ansættelsen efter fremkomsten af vikarbureauer. Virksomheder, der beskæftiger sig med vejtransport og transport ad indre vandveje, klager allerede over, at de har meget svært ved at finde personale. Formålet med dette direktiv kan ikke være at skære i uddannelsen.

3.1.5 De traditionelle selvregulerende jernbanevirksomheder har hidtil haft det fulde ansvar for såvel personalets uddannelse og kvalifikationsniveau som for driftssikkerheden, hvilket har ført til høje kvalifikationsniveauer og gjort jernbanetransport til en af de sikreste transportformer.

3.1.6 Man skal sørge for, at dette direktiv fører til større mobilitet blandt lokomotivførere og diskriminationsfri adgang til uddannelsesinstitutioner — og ikke til en situation, hvor uddannelsens kvalitet som helhed forringes og udgifterne til uddannelse væltes over på arbejdsstyrken.

⁽¹⁾ Det skal dog understreges, at udskiftning af lokomotivførere og andet togpersonale ved grænserne kun tager nogle få minutter (f.eks. 8 minutter ved grænsen i Brenner-passet). I godssektoren har stop ved grænserne som regel andre årsager: f.eks. kontrol af papirer eller inspektion af rullende materiel.

3.2 De enkelte bestemmelser

3.2.1 Indførelse af certificering og certificeringens rækkevidde

3.2.1.1 EØSU støtter den trinvis indførelse af certificering for **international og national trafik**. Den trinvis indførelse i international og national trafik gør det muligt for virksomhederne at dele op i faser.

3.2.1.2 **Tidsfristerne** i artikel 34 (2008-2010 for grænseoverskridende trafik og 2010-2015 for lokomotivførere på nationale ruter) er dog overraskende. Certificeringen af lokomotivførere bør ske inden disse frister, eftersom liberaliseringen af den internationale godstransport vil finde sted fra 2003/2006 og af national godstransport fra 2007.

3.2.1.3 EØSU bifalder også **certificeringen af togpersonale**. Personale, som udfører sikkerhedsfunktioner, spiller en vigtig rolle for jernbanesikkerheden. Men den foreslåede definition er uforståelig: »Andet personale, der er til stede på et lokomotiv eller tog og indirekte medvirker til at fremføre lokomotivet og toget ...« (artikel 25). Det ville være bedre at tale om togpersonale, der udfører sikkerhedsopgaver. EØSU så helst, at direktivet også præciserede, hvilke opgaver denne personalekategori skal udføre, og hvilke kvalifikationer den skal have.

3.2.2 Lokomotivførerkategorier

3.2.2.1 Der foreslås tre kategorier af **lokomotivførercertifikater**: certifikater for henholdsvis rangerlokomotiver og arbejdstog, passagertog og godstog (artikel 4, stk. 2). Opdelingen i passagertransport og godstransport er ikke praktisk gennemførlig, og der er egentlig ingen grund til at skelne. Hverken oplæringen eller arbejdet adskiller sig ad. Der skal udstedes separate certifikater for kendskab til lokomotiverne, men ofte er lokomotiverne de samme. Tager man udgangspunkt i sikkerhedskravene, er det nok med to kategorier: lokomotiver på lukkede strækninger (rangerbanegårde og byggepladser) og lokomotiver på åbne strækninger (lokomotivførere på hovedstrækninger).

3.2.2.2 EØSU finder det desuden mere hensigtsmæssigt at angive kategorien på lokomotivførercertifikatet end på den harmoniserede supplerende attest.

3.2.3 Mindstealder og erhvervs erfaring

3.2.3.1 Direktivforslaget fastsætter en **mindstealder** på 20 år. En medlemsstat kan dog udstede et certifikat, som kun er

(¹) For eksempel Østrig, Danmark, Holland, Tyskland og Norge.

gyldigt på den udstedende stats område, fra det fyldte 18. år (artikel 8). I en række medlemsstater (¹) er mindstealderen 21. Direktivet vil altså betyde en sænkning af mindstealderen, i det mindste for grænseoverskridende trafik.

3.2.3.2 EØSU mener, at mindstealderen bør sættes til 21 år. Grænseoverskridende trafik er mere krævende og fordrer personale med højere kvalifikationer. Dette alderskrav er også foreneligt med muligheden for at fastsætte en lavere aldersgrænse for den nationale trafik.

3.2.3.3 EØSU så også gerne tre års **erhvervs erfaring** som lokomotivfører på en national hovedstrækning inden ansættelse som lokomotivfører på internationale ruter. En lignende bestemmelse findes allerede for national trafik i artikel 10. Jernbanevirksomheder, der udelukkende betjener internationale ruter, kunne sikre, at lokomotivførerne opnår den nødvendige erfaring ved at samarbejde med jernbanevirksomheder, der betjener nationale ruter.

3.2.4 Certificeringsprocessens opdeling

3.2.4.1 Kommissionen foreslår en **todelt certificeringsproces**: nemlig et europæisk lokomotivførercertifikat udstedt af den relevante myndighed og anerkendt i hele Europa, og en harmoniseret supplerende attest, der udstedes af jernbanevirksomhederne. Begrundelsen for at dele processen op i to er, at det fælles chipkortcertifikat, som det oprindeligt var planen at indføre, er for kompliceret og dyrt.

3.2.4.2 EØSU støtter i princippet Kommissionens opdeling. Anvendelsen af to dokumenter kan ikke desto mindre skabe forvirring. Dette gælder især i forbindelse med **kendskab til en bestemt strækning**. Der bør skelnes klart mellem kendskab til drifts- og sikkerhedsbestemmelser på en given strækning og kendskab til bestemte ruter og lokaliteter. Mens kendskab til driftsbestemmelser for et eller flere banenet bør attesteres på lokomotivførercertifikatet, så bør kendskab til strækninger og lokaliteter — som skal ajourføres med regelmæssige mellemrum — attesteres på den harmoniserede supplerende attest.

3.2.4.3 Den todelte certificeringsproces kan anvendes i en overgangsperiode. Endemålet må være at udstede et enkelt dokument med et chipkort, der attesterer indehaverens grundlæggende viden såvel som kendskab til den pågældende virksomhed. Dette forhold skal man ikke tabe af syne.

3.2.5 Godkendelse af eksaminatorer og uddannelsesinstitutioner

3.2.5.1 Det påhviler Det Europæiske Jernbaneagentur at udarbejde godkendelseskriterier for lærere, eksaminatorer og uddannelsesinstitutioner. EØSU finder dette en praktisk løsning, men mener samtidig, at direktivet er uklart på en række punkter. Det fremgår ikke klart, hvilke tests en godkendt eksaminator skal udføre, eller hvilke kvalifikationer jernbanevirksomheden selv kan attestere uden en godkendt eksaminator. Det fremgår heller ikke klart, at efterprøvning af viden om en given stræknings drifts- og sikkerhedssystem skal udføres af en eksaminator, der er blevet godkendt af den pågældende medlemsstat.

3.2.6 Faglige kvalifikationer og psykiske og fysiske helbredskrav

3.2.6.1 I bilagene til direktivforslaget beskrives lokomotivførernes opgaver, det krævede erhvervskendskab og de psykiske og fysiske krav. Kommissionen har generelt lagt sig tæt op ad arbejdsmarkedsparternes aftale om indførelse af et europæisk lokomotivførercertifikat.

3.2.6.2 EØSU støtter Kommissionens beslutning om at anvende arbejdsmarkedsparternes krav til faglige kvalifikationer og psykiske og fysiske helbredskrav som grundlag. Herved sikres et højt kvalifikationsniveau, hvilket vil gavne trafiksikkerheden. EØSU mener i almindelighed, at de nødvendige kvalifikationer og krav til lokomotivførerens certification skal specificeres i selve direktivteksten.

3.2.6.3 Et særligt udvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne skal have ansvaret for at opdatere bilagene og vedtage de tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI'er). Høring af arbejdsmarkedets parter er et must i forbindelse med spørgsmål vedrørende kvalifikationer og erhvervs- og sundhedsbeskyttelse inden for rammerne af interoperabilitetsdirektiverne. Eftersom bilagene til direktivet om certificering af togpersonale er baseret på de europæiske arbejdsmarkedsparters definitioner, er det kun logisk at inddrage disse i arbejdet med at opdatere bilagene. EØSU insisterer på en bestemmelse herom i direktivet.

3.2.7 Periodisk kontrol

3.2.7.1 Visse former for viden må kontrolleres regelmæssigt, for at en lokomotivfører kan bevare et certifikat eller en harmoniseret supplerende attest.

3.2.7.2 Med hensyn til de periodiske helbredsundersøgelser har Kommissionen fulgt linjen i de europæiske arbejdsmarkedsparters aftale.

3.2.7.3 EØSU vil gerne pege på behovet for psykologhjælp efter jernbaneulykker med personskaade (hvilket ofte vil sige personer, der begår selvmord ved at kaste sig ud foran et tog). Dette forhold er der ikke taget højde for i direktivet (artikel 14 kombineret med bilag III).

3.2.7.4 Forslaget er for upræcist med hensyn til regelmæssig opdatering af strækningskendskab. Det skal klart fremgå, at man mister certificering af strækningskendskab, hvis man ikke har kørt på en given rute i et år.

3.2.7.5 Direktivet siger intet om regelmæssig opdatering af lokomotivføreres generelle viden. Emnet behandles ellers i de europæiske arbejdsmarkedsparters aftale. EØSU anbefaler, at direktivet i lighed med aftalen indeholder en bestemmelse om, at basale færdigheder skal videreudvikles og ajourføres hvert år.

3.2.8 Inddragelse af certifikater

3.2.8.1 I direktivet stilles krav om, at lokomotivførere skal underrette de kompetente myndigheder, hvis de ikke længere opfylder betingelserne for at udføre deres opgaver. Det vil sige, at lokomotivførerne skal »angive sig selv«, hvilket man ikke kan forlange. Kun en godkendt bedriftslæge kan tage beslutningen og informere virksomheden. Og det bør påhvile virksomhederne at underrette myndighederne.

3.2.8.2 Direktivet fastsætter ikke nogen procedure for genrhvervelse af et certifikat, der er inddraget.

4. Forslag til direktiv om certificering af togpersonale og de europæiske arbejdsmarkedsparters indførelse af et europæisk lokomotivførercertifikat

4.1 EØSU bifalder, at de europæiske arbejdsmarkedsparter (CER og EFT) selv har taget initiativ til at foreslå et certificeringssystem for lokomotivførere på internationale ruter.

4.2 Fordelen ved aftalen er, at ansatte i virksomheder, der er medlemmer af CER, meget snart vil skulle opfylde høje kvalifikationskrav. Det vil med andre ord ikke være nødvendigt at vente indtil 2010. Disse virksomheder skal ikke straffes i forhold til virksomheder, der ikke tiltræder aftalen.

4.3 Efter EØSU's mening skal der tages fuldt hensyn til de europæiske arbejdsmarkedsparters aftale på områder, der lapper ind over direktivets anvendelsesområde.

4.4 I arbejdsmarkedsparternes aftale tages det for givet, at lokomotivførere altid har en eller anden form for nationalt certifikat, og aftalen indeholder derfor ingen bestemmelser for det nationale område. Årsagen skal findes i de traditionelle jernbanevirksomheders mangeårige erfaring med at drive ruter.

4.5 Det europæiske lokomotivførercertifikat har i arbejdsmarkedsparternes aftale form af et ekstra certifikat, som attesterer den ekstra viden, som er nødvendig for at benytte infrastrukturen i et andet land. Det ekstra certifikat udstedes af virksomheden og forbliver virksomhedens ejendom.

4.6 Den harmoniserede supplerende attest, som foreslås i direktivet, er mere eller mindre identisk med det europæiske lokomotivførercertifikat.

4.7 EØSU anmoder Kommissionen om at undersøge, om det europæiske lokomotivførercertifikat i arbejdsmarkedsparternes aftale kan anerkendes som ligestillet med den harmoniserede supplerende attest i en overgangsperiode med henblik på at hjælpe de virksomheder, som allerede er aktive på området. Direktivet bør indeholde en bestemmelse herom.

4.8 EØSU advarer om, at virksomheder, der har undertegnet arbejdsmarkedsparternes aftale, vil blive ringere stillet end virksomheder, der anvender direktivets certificeringssystem, for så vidt som aftalen foreskriver årlig efteruddannelse i generel faglig viden, mens forslaget til direktiv ikke indeholder et sådant krav, selv om det er af afgørende betydning for holde det faglige niveau.

5. Konklusion

5.1 EØSU bifalder direktivforslaget om certificeringen af togpersonale. Det beklager, at denne sociale foranstaltning lægges frem som sidste led i en kæde af europæiske lovbestemmelser med henblik på liberalisering af jernbanegodssektoren.

5.2 Lokomotivførere og togpersonale spiller en nøglerolle for sikkerheden. Certificeringen af lokomotivførere og togpersonale skal sikre, at disse har høje faglige kvalifikationer.

5.3 EØSU er foruroliget over, at der vil gå meget lang tid, fra den fuldstændige liberalisering af markedet for jernbanegodstransport er gennemført, til certificeringen skal være indført, og beder derfor Kommissionen træffe de nødvendige foranstaltninger til at afkorte dette tidsrum.

5.4 EØSU opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at udtage direktivforslaget om certificering af togpersonale fra den tredje jernbanepakke og behandle det som et selvstændigt forslag for at undgå yderligere forsinkelser. Europa-Parlamentet og Rådet bør give direktivet høj prioritet med henblik på den snarest mulige vedtagelse.

5.5 I den forbindelse bør de tage fuldt hensyn til EØSU's udtalelse og forslag til ændringer.

5.6 EØSU bifalder de europæiske arbejdsmarkedsparters aftale om visse aspekter af arbejdsvilkårene for togpersonale i grænseoverskridende jernbanetrafik. Det opfordrer Kommissionen til at forelægge aftalen for Rådet med henblik på en afgørelse, og henstiller til Rådet at vedtage forlaget.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (Ifølge FO art. 54, stk. 3)

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

Punkt 3.2.3.3

Udgår

Begrundelse

Direktivforslaget foreskriver certificering i to faser:

- Indførelse af et europæisk lokomotivførercertifikat, der anerkendes overalt i EU.
- Udstedelse af en harmoniseret supplerende attest, der attesterer specifikke virksomhedskvalifikationer og kvalifikationer, som er knyttet til den enkelte infrastruktur.

Direktivet indeholder desuden bestemmelser vedrørende ændring og fornyelse af lokomotivførercertifikatet og den supplerende attest og periodisk kontrol af de nødvendige minimumskrav.

Den harmoniserede supplerende attest skal attestere en lokomotivførers kompetence og kendskab til bestemte strækninger.

Det er ikke til at forstå, hvad der skulle retfærdiggøre den ekstra prøvetid på 3 år for international trafik, som med den nuværende formulering af punktet ville skulle lægges oven i de to år, som foreslås for lokomotivførere, der skifter fra rangerlokomotiver til passager- eller godstog på det nationale jernbanenet.

Et sådant krav, der alt i alt ville betyde en prøvetid på 5 år, ville underminere værdien af den supplerende harmoniserede attest og være i modstrid med ønsket om at fremme interoperabilitet over grænserne. Det ville blokere for udvikling og forbedring af de grænseoverskridende jernbaneforbindelser.

Når alt kommer til alt er der næppe brug for forskellige krav for at føre et lokomotiv på henholdsvis det nationale og det internationale net, eftersom den harmoniserede supplerende attest allerede garanterer kompetencer og strækningsskendskab.

Summa summarum synes punkt 3.2.3.3 således at være for dårligt funderet og bør udgå.

Resultat af afstemningen

59 stemte for

100 stemte imod

11 stemte hverken for eller imod.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om anvendelse af et arrangement med generelle toldpræferencer«

KOM(2004) 699 endelig — 2004/0242 (CNS)

(2005/C 221/15)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 10. november 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 **Antonio Pezzini** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 9. februar, følgende udtalelse med 132 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Rådets forordning (EF) nr. 2501/2001 af 10. december 2001⁽¹⁾ om anvendelse af et flerårigt arrangement med generelle toldpræferencer (GSP) udløber den 31. december 2005. I juli 2004 vedtog Kommissionen retningslinjer⁽²⁾ for GSP's rolle i det kommende tiår fra 1. januar 2006 til 31. december 2015, og den har nu offentliggjort sine forslag⁽³⁾ til gennemførelsesforordningen.

1.1.1 De tidligere retningslinjer⁽⁴⁾ for 1994-2005 og deres gennemførelsesbestemmelser affødte en række større ændringer i 1994 såsom modulering af todsatserne efter varernes følsomhed, graduering og særlige ansporende arrangementer. I 2001 blev der indført en særlig ordning for de mindst udviklede lande, »Alt undtagen våben« (EBA), på ubestemt tid. Det har vist sig, at nogle af disse foranstaltninger fungerer godt i praksis og bør videreføres, mens andre kræver tilpasning på baggrund af de indhøstede erfaringer.

1.1.2 Siden 1971 har Fællesskabet indrømmet udviklingslande handelspræferencer inden for rammerne af GSP. Handelspolitikken spiller en afgørende rolle for EU's forbindelser med resten af verden. GSP-arrangementet er en del af denne politik og skal ligge på linje med og konsolidere udviklingspolitikens mål. Det bør derfor opfylde WTO's krav og navnlig GATT's bemyndigelsesbestemmelse fra 1979 samt være foreneligt med Doha-udviklingsdagsordenen. Det er helt centralt, at udviklingslandene hjælpes til at drage fordel af globaliseringen, navnlig ved at sammenkæde handel og bæredygtig udvikling. Bæredygtig udvikling anses i den sammenhæng for at omfatte en lang række aspekter som f.eks. overholdelse af de grundlæggende menneske- og arbejdstagerrettigheder, god regeringsførelse og miljøbeskyttelse. Derudover er narkotikabekæmpelse et fælles ansvar for alle lande.

1.2 Kommissionen har foretaget en bred høring om sine retningslinjer for det næste tiår siden den første offentliggørelse af disse. Konsekvensanalyserne er dog blevet udarbejdet internt som følge af de påkrævede særlige statistikoplysninger. Så snart forordningen er trådt i kraft, vil Kommissionen vurdere konsekvenserne heraf på regionerne i EU's yderste periferi.

1.3 Det forventes ikke, at de ændringer, der anføres i forslaget til udtalelse, vil få en væsentlig indvirkning på det årlige tab af toldindtægter sammenlignet med den nuværende situation.

2. Kommissionens forslag

2.1 Forslagene indebærer en forenkling af det nuværende system ved at reducere antallet af ordninger fra fem til tre. Dette er muligt ved at indføre en samlet ansporende ordning i stedet for de tre nuværende særlige ordninger til beskyttelse af arbejdstageres rettigheder og miljøet samt bekæmpelse af fremstilling af og handel med narkotika. Det foreslåede arrangement består således af:

- en generel ordning
- en særlig ansporende ordning for bæredygtig udvikling samt
- en særlig ordning for de mindst udviklede lande (EBA).

2.2 Der vil kunne opnås yderligere forenkling ved, at man fra listen over begunstigede lande fjerner de lande, der på nuværende tidspunkt har præferentiel adgang til Fællesskabets marked som følge af en bilateral, regional eller anden form for frihandelsaftale. Fællesskabet vil sikre, at intet land lider noget tab som følge af denne foranstaltning ved at indarbejde GSP-fordelene for de varer, der tidligere var GSP-berettigede, i den pågældende frihandelsaftale.

⁽¹⁾ EFT L 346 af 31.12.2001.

⁽²⁾ KOM(2004) 461 endelig.

⁽³⁾ KOM(2004) 699 endelig.

⁽⁴⁾ KOM(1994) 212 endelig.

2.3 Præferencerne vil fortsat være differentierede efter varenes følsomhed. Toldsatserne i den fælles toldtarif for ikke-følsomme varer suspenderes fortsat fuldstændigt med undtagelse af landbrugskomponenter. Den nuværende nedsættelse af satsen med 3,5 procentpoint for følsomme varer vil blive fastholdt.

2.4 Den generelle ordning vil være tilgængelig for alle lande undtagen dem, som Verdensbanken i tre på hinanden følgende år har klassificeret som højindkomstlande, og hvor de fem største afsnit af eksporten til Fællesskabet under GSP udgjorde mindre end 75 % af det pågældende lands samlede eksport til Fællesskabet under GSP. Sådanne lande, der på nuværende tidspunkt er omfattet af GSP-ordningen, vil blive udelukket fra arrangementet, så snart den foreslåede forordning træder i kraft. Begunstigede lande, der også nyder godt af en handelsaftale med Fællesskabet omfattende mindst alle de præferencer, som det pågældende land får under det nuværende arrangement, vil ligeledes blive fjernet fra listen over berettigede lande.

2.5 Den særlige ansporende ordning for bæredygtig udvikling er rettet mod de udviklingslande, der har størst behov herfor. De supplerende præferencer vil blive indrømmet umiddelbart (forudsat at der indgives en ansøgning herom) til udviklingslande, der har ratificeret og effektivt gennemført de 16 grundlæggende konventioner om menneske- og arbejdstagerrettigheder i **bilag 1** og mindst 7 af de konventioner, der vedrører god regeringsførelse og miljøbeskyttelse i **bilag 2**. Samtidig vil det blive krævet af de begunstigede lande, at de forpligter sig til at ratificere og effektivt gennemføre de internationale konventioner, som de endnu ikke har ratificeret. Der vil blive fastsat en frist (den 31. december 2008) for færdiggørelsen af denne proces.

2.5.1 De pågældende konventioner indeholder mekanismer, som de relevante internationale organisationer kan benytte til at foretage en regelmæssig og kontrolleret evaluering af, hvor effektivt de er blevet gennemført. Kommissionen vil tage hensyn til disse evalueringer, når den beslutter, hvilke af ansøgerlandene der skal kunne gøre brug af den ansporende ordning. Ud fra de ansøgninger, der foreligger fra udviklingslandene, vil Kommissionen senere opstille en liste over dem, der begunstiges af ordningen.

2.5.2 Ansøgningerne fra de lande, der ønsker at være omfattet af den ansporende ordning, skal indgives senest tre måneder efter datoen for offentliggørelse af forordningen.

2.5.3 Det er endvidere en betingelse, at ansøgerlandene er sårbare lande. Et sårbart land defineres i den forbindelse som et land, der ikke er klassificeret af Verdensbanken som et højindkomstland, eller hvis eksport til Fællesskabet under GSP udgør mindre end 1 % af Fællesskabets samlede import under GSP.

2.6 For at afbøde følgerne af de følgerne for lande, der fjernes fra FN's liste over mindst udviklede lande, indeholder forslagene foranstaltninger i form af en overgangsperiode, der muliggør en gradvis tilbagetrækning af det pågældende land fra den særlige GSP-ordning, »Alt undtagen våben«. I dag mister det pågældende land automatisk alle fordelene ved den GSP-ordning, som det nød godt af som mindst udviklet land. Med den nye mekanisme kan denne proces strække sig over en overgangsperiode.

2.7 Gradueringsmekanismen er blevet bibeholdt, dog med ændringer, som skal gøre den mere effektiv i praksis. Som på nuværende tidspunkt skal gradueringen anvendes på varegrupper fra lande, der er konkurrencedygtige på Fællesskabets marked og ikke længere har behov for GSP-ordningen til at fremme deres eksport. Men i stedet for de nuværende kriterier (andelen af den præferentielle import, udviklingsindeks og eksportspecialiseringsindeks) vil der blive fastsat et enkelt og letforståeligt kriterium: markedsandelen i Fællesskabet udtrykt i andelen af den præferentielle import. Varegrupperne defineres med henvisning til »afsnit« i den kombinerede nomenklatur. Der vil kun ske graduering for de lande, der er konkurrencedygtige for alle varer i et afsnit, og derfor vil små begunstigede lande ikke blive gradueret, når der kun er få konkurrencedygtige varer i et afsnit.

2.7.1 Graduering vil ske for ethvert begunstiget land i henhold til de varer, der hører under et afsnit, når Fællesskabets gennemsnitlige import fra dette land af varer fra det pågældende afsnit overstiger 15 % af Fællesskabets import af samme varer fra alle lande over tre på hinanden følgende år. For visse tekstilvarer vil tærskelværdien blive reduceret til 12,5 %.

2.8 Når satsen for en *værditold*, der er nedsat i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning, er 1 % eller derunder, suspenderes denne told fuldstændigt. Når satsen for en specifik told er på 2 euro eller derunder for hvert beregnede beløb, suspenderes denne told fuldstændigt.

2.9 Forslagene indeholder bestemmelser om en midlertidig tilbagetrækning af toldpræferencer for alle eller bestemte varer fra lande i visse specificerede tilfælde. Disse bestemmelser afviger dog ikke væsentligt fra *status quo*. Kommissionen har gjort det klart, at bestemmelserne kun vil blive benyttet undtagelsesvist.

2.9.1 Såfremt en vare med oprindelse i et begunstiget land indføres på vilkår, der forvolder eller truer med at forvolde alvorlige vanskeligheder for EF-producenter af lignende eller direkte konkurrerende varer, kan toldsatserne i den fælles toldtarif efter anmodning fra en medlemsstat eller på Kommissionens initiativ til enhver tid genindføres for den pågældende vare.

2.10 Ved gennemførelsen af denne forordning bistår Kommissionen af et udvalg for generelle præferencer, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand. Udvalget modtager rapporter fra Kommissionen om ordningens funktion og undersøger alle spørgsmål i forbindelse hermed. Udvalget skal navnlig deltage i behandlingen af spørgsmål som f.eks. ansøgerlandes berettigelse til adgang til den særlige ansporende ordning for bæredygtig udvikling, midlertidig tilbagevækning af toldpræferencer, genindførelse af todsatserne i den fælles toldtarif, såfremt en EF-producent er i vanskeligheder, og fastsættelsen af overgangsperioder for tab af EBA-fordele for lande, der er blevet fjernet fra FN's liste over mindst udviklede lande.

3. Generelle bemærkninger

3.1 GSP er et vigtigt element i EU's eksterne handelspolitik, der har vidtrækkende konsekvenser for udviklingslandene, EU-budgettet, forholdet mellem EU og dets handelspartnere i organisationer som WTO samt den europæiske industri, i særdeleshed fremstillingsindustrien. GSP er et af de få områder, der forvaltes på EU-niveau på en føderal snarere end ikke-føderal måde, og Kommissionen har enekompetence på dette område. Globaliseringen har øget betydningen af GSP, og EU har benyttet sig af denne ordning til at hjælpe udviklingslandene med at drage fordel af globaliseringsprocessen. Samtidig hermed har GSP gjort det muligt for EU at fremme bæredygtig udvikling ved at indrømme de lande, der overholder principperne om grundlæggende menneskerettigheder, præferenceadgang til det europæiske marked.

3.2 Efter Kommissionens offentliggørelse af de retningslinjer⁽⁵⁾, der danner grundlag for nærværende forslag, afgav EØSU en detaljeret udtalelse⁽⁶⁾ om de rejste spørgsmål. I udtalelsen fastslog EØSU, at en forenkling af ordningen skal være en primær målsætning, og det bifalder derfor de i Kommissionens forslag anførte foranstaltninger, som tager sigte på at forenkle strukturen. Udvalget mener især, at redueringen af antallet af ordninger fra fem til tre i høj grad vil fremme opnåelsen af dette mål.

3.3 EØSU opfordrede ligeledes til, at antallet af begunstigede lande reduceres⁽⁷⁾, og foreslog bl.a., at man udelukker de lande, som på nuværende tidspunkt har præferenceadgang til Fællesskabets marked i henhold til en frihandelsaftale. Det skal dog sikres, at disse lande inden for rammerne af den pågældende bilaterale aftale beholder de samme præferencer som under den nuværende GSP-ordning. Udvalget glæder sig over at kunne konstatere, at denne anbefaling er blevet vedtaget.

3.4 EØSU gav udtryk for bekymring⁽⁷⁾ over, at størstedelen af Fællesskabets støtte gik til de mest udviklede af de begunstigede lande og ikke til dem, der havde det største behov. Det er meget tilfreds med, at Kommissionen har taget dette spørgsmål op, men er i tvivl om, hvorvidt forslaget er vidtrækkende nok.

3.5 EØSU anbefalede⁽⁷⁾, at gradueringsmekanismen fastholdes, men at den forenkles og gøres mere gennemsigtig. Det støtter Kommissionens forslag på dette område og mener, at de vil afføde væsentlige forbedringer i begge henseender. Navnlig indførelsen af et enkelt og klart kriterium i stedet for de nuværende mange kriterier vil bidrage til såvel processens forenkling som gennemsigtighed.

3.6 EØSU opfordrede⁽⁷⁾ til, at man griber anledningen til at harmonisere, sammenfatte og strømline alle regler og procedurer i GSP-ordningen, og mener, at man med nærværende forslag når langt i virkeliggørelsen af dette mål.

3.7 EØSU tilskyndede⁽⁷⁾ Kommissionen til at offentliggøre en detaljeret konsekvensanalyse i forlængelse af sine forslag. Udvalget beklager, at dette ikke er blevet gjort og påpeger, at det vil være meningsløst at foretage en analyse af virkningerne i EU's randområder efter offentliggørelsen, medmindre analysen tager sigte på at ændre ordningen i lyset af resultaterne af denne vurdering, hvilket dog ikke imødekommer kravet om, at forordningerne skal være langsigtede. Usikkerhed har en negativ indvirkning på GSP-ordningens tilfredsstillende funktion.

3.8 EØSU bifalder, at overholdelse af menneske- og arbejdstagerrettigheder, miljøbeskyttelse, god regeringsførelse og bekæmpelse af narkotikaproduktion og -handel indarbejdes i definitionen af »bæredygtig udvikling«.

3.9 EØSU påpegede⁽⁷⁾, at de eksisterende særlige ansporende ordninger har vist sig fuldstændigt utilstrækkelige til at nå deres mål. Kun to lande har kvalificeret sig til den særlige ansporende ordning til beskyttelse af arbejdstagerrettigheder, mens 12 lande har været omfattet af den særlige ordning til bekæmpelse af narkotikaproduktion og -handel uden dog at kunne påvise nogen mærkbare indvirkninger på forekomsten af disse aktiviteter.

3.9.1 EØSU mener, at de nye forslag ganske vist vil afføde en kærkommen forenkling af processen, men at de næppe vil være mere effektive. Ansporingen er ikke blevet øget, og der er ingen grund til at tro, at de nye ordninger vil tilskynde de begunstigede lande til at tage princippet om bæredygtig udvikling til sig. Når de stilles over for kravet om at vedtage 27 internationale konventioner, vil de sandsynligvis foretrække at følge deres egne politikker og give afkald på de tilbudte fordele.

⁽⁵⁾ Op. cit.

⁽⁶⁾ EØSU's udtalelse af 25.2.2004 – EUT C 110 af 30.4.2004.

⁽⁷⁾ Idem.

3.9.2 I betragtning af vanskelighederne ved at skabe interessante incitamentter inden for rammerne af en stadig afvikling af tolmæssige barrierer kunne man overveje også at kombinere tildelingen af udviklingsstøtte med overholdelsen af disse konventioner.

3.10 EØSU bemærker, at alle de konventioner, som ansøgerlandene skal opfylde, indeholder mekanismer, som de »relevante internationale organisationer« kan anvende til regelmæssigt at evaluere, hvor effektiv gennemførelsen har været. EØSU slår til lyd for, at arbejdsmarkedets parter skal spille en rolle i denne evaluering.

3.11 EØSU påpeger, at betingelserne for en midlertidig tilbagetrækning af præferencer ligner dem fra den nuværende ordning. Taget i betragtning, at de kun har fundet anvendelse i forbindelse med ét land (Myanmar), og at dette land er et ekstremt eksempel på overtrædelse af internationale konventioner, kan der sættes spørgsmålstegn ved, om de kan bruges til fremme af bæredygtig udvikling. En sanktion, som udelukkende anvendes under sådanne sjældne omstændigheder, kan ikke have nogen større afskrækkende virkning. EØSU så gerne en bredere anvendelse af denne mekanisme med henblik på at styrke den særlige ansporende ordning for bæredygtig udvikling, som den frygter vil gå af brug.

3.12 EØSU sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt den nye ordning vil få en større præventiv virkning end den nuværende ordning, og ville have foretrukket en mere proaktiv tilgang til dette spørgsmål. Det så især gerne, at der skabes mekanismer til etablering af et tættere samarbejde mellem agenturerne i EU og deres modparter i de begunstigede lande. Man kan få det indtryk, at Kommissionen har vedtaget en politik efter devisen »skynde sig langsomt«.

3.13 EØSU bifalder, at Kommissionen foretog en bred høring såvel i EU som i de begunstigede lande, inden den fremsatte disse forslag.

3.14 EØSU noterer sig, at Kommissionen i forvaltningen af GSP-ordningen fortsat vil blive bistået af et udvalg for generelle præferencer inden for rammerne af proceduren med kontroludvalg.

4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU konstaterer, at kun de lande, som Verdensbanken har klassificeret som højindkomstlande, **og** hvis eksport ikke er tilstrækkelig diversificeret, skal udelukkes fra den generelle ordning. Ifølge EØSU vil der være et begrænset antal lande, der

opfylder disse kriterier. Det har foreslået⁽⁸⁾, at de nye retningslinjer bl.a. udelukker lande med atomvåbenprogrammer og lande, der fungerer som skatteparadis. Det beklager, at mange af disse lande fortsat synes at kunne komme i betragtning til at blive optaget på listen over begunstigede lande.

4.2 Et af kriterierne for et lands optagelse i den særlige ansporende ordning for bæredygtig udvikling er, at der er tale om et »sårbart land«. Artikel 9, stk. 2, definerer et sårbart land som et land, der ikke er blevet udelukket fra den generelle ordning i henhold til betingelserne i ovenstående artikel 4, stk. 1, **eller** hvis eksport til Fællesskabet under GSP udgør mindre end 1 % af den samlede import til Fællesskabet under GSP. EØSU mener, at denne artikel bør revideres således, at »eller« erstattes med »og«, da artiklen ellers vil få en u hensigtsmæssig virkning.

4.3 EØSU har påpeget⁽⁸⁾, at tidspunktet for graduering under det nuværende system ligger for langt væk fra tidspunktet for ajourføring. Det er derfor tilfreds med, at gradueringen fremover skal foregå i det år, der efterfølger de tre på hinanden følgende år, hvilket udgør referenceperioden for et givet land og en given sektor.

4.4 EØSU støtter Kommissionens forslag om at fastholde regional kumulation i henhold til forordning (EØF) nr. 2454/93 fortsat skal anvendes, når en vare, der anvendes til videre forarbejdning i et land, som er medlem af en regional gruppe, har oprindelse i et andet land i gruppen, som ikke er omfattet af de ordninger, der gælder for slutproduktet, forudsat at begge lande er omfattet af regional kumulation for denne gruppe. Det henviser til, at disse bestemmelser tidligere har skabt grobund for mange ulovlige indgreb.

4.5 EØSU bekræfter sit standpunkt⁽⁸⁾, at de præferentielle oprindelsesregler bør forenkles, og at kontrolbyrderne for EU-importørerne tilsvarende bør nedbringes, ved at tilpasse dem til de nuværende ikke-præferentielle oprindelsesregler.

4.6 EØSU gentager sin anmodning⁽⁹⁾ om en dialog mellem EU og de mindst udviklede lande for at forbedre gennemførelsesbestemmelserne for den særlige ordning for de mindst udviklede lande i visse særlige tilfælde, navnlig ved at tilpasse overgangsperioden.

4.7 EØSU bifalder forslaget om at fjerne tolden i de tilfælde, hvor præferencebehandling medfører en værditold på 1,0 % eller derunder eller en specifik told på 2 euro eller derunder. Det mener, at dette vil udgøre en betydelig forenkling.

⁽⁸⁾ Idem.

⁽⁹⁾ CESE 1646/2004 – Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om etablering af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa ved hjælp af reformen af den fælles landbrugspolitik – reformforslag for sukkersektoren (KOM(2004) 499 endelig).

4.8 EØSU bemærker, at den midlertidige tilbagetrækning af præferencer er begrænset til en periode på tre måneder, som kan fornyes én gang. Kommissionen kan forlænge denne periode i overensstemmelse med artikel 3 og 7 i beslutning 1999/468/EF, hvilket allerede er sket i Myanmars tilfælde. EØSU ville have foretrukket en bestemmelse, ifølge hvilken den midlertidige tilbagetrækning af præferencer, når først den er trådt i kraft, bevares, indtil det pågældende land har fjernet årsagen til tilbagetrækningen, dvs. efterlever de internationale konventioner, som gav anledning til tilbagetrækningen i første omgang.

4.9 De lande og regioner, som ønsker at indgå i den særlige ansporende ordning for bæredygtig udvikling, skal indgive en ansøgning herom senest tre måneder efter forordningens ikrafttræden. EØSU mener, at det er for højt et krav og det vil sandsynligvis virke mod hensigten ved at begrænse antallet af ansøgere. Der er sikkert lande, som på et eller andet tidspunkt ikke har kunnet opfylde kriterierne og derfor ikke har set noget formål med at indgive en ansøgning. Efter udløbet af fristen på tre måneder vil sådanne lande ikke have noget incitament til at ratificere og effektivt gennemføre de internationale konventioner, som fremgår af bilag 1 og 2. EØSU foretrækker at holde muligheden for disse landes deltagelse åben på et senere tidspunkt, forudsat at de da opfylder kriterierne.

4.10 EØSU fremhævede⁽¹⁰⁾, at GSP-ordningen udgør et element i EU's handelspolitik, og at den som sådan skal være forenelig med de andre elementer i denne politik. For at kunne opnå en sammenhængende handelspolitik er det vigtigt, at også andre generaldirektorater i Kommissionen inddrages i processen. Der bør navnlig være et tæt, kontinuerligt og effektivt samarbejde mellem generaldirektoraterne for henholdsvis handel og erhvervs politik.

4.11 EØSU finder det ønskeligt, at beskyttelses klausulen — i tilfælde af alvorlige markedsforstyrrelser for de i traktatens bilag I omtalte varer — også kan påberåbes af en medlemsstat eller på Kommissionens initiativ, og at det berørte forvaltningsudvalg høres.

4.12 I overensstemmelse med Kommissionens forslag skal den særlige ordning for de mindst udviklede lande indarbejdes i GSP, og de andre arrangementer (også dem for sukker) skal overtages i overensstemmelse med forordning nr. 416/2001. De mindst udviklede landes bekymringer skal ses i lyset af, at

de efter en reform af EU's sukkerordning med et voldsomt prisfald som følge af den påtænkte fuldstændige åbning af EU-markedet for disse lande fra 1. juli 2009, får væsentligt større ulemper end fordele. EØSU henviser i den sammenhæng til sin udtalelse af 15. december 2004⁽¹¹⁾ om den foreslåede reform af markedsordningen for sukker. Heri opfordres Kommissionen til at forhandle importkvoter for sukker med de mindst udviklede lande for perioden efter 2009 med regelmæssig kontrol af sammenhængen mellem reformen af EU's sukkermarkedsordning og de mindst udviklede landes udviklingsmål, således som disse lande selv ønsker det. EØSU slår til lyd for, at den såkaldte swap ordning (trekantshandel) forbydes.

4.13 Som helhed mener EØSU, at for de pågældende produkter skal anvendelsen af artikel 12, stk. 1, klart defineres i de relevante fælles markedsordninger.

5. Konklusioner

5.1 EØSU har slået til lyd for, at den nuværende ordning forenkles og gøres mere gennemsigtig, samt at man griber anledningen til at harmonisere, sammenfatte og strømline alle regler og procedurer i GSP-ordningen. Det foreslåede arrangement anses i denne henseende for at være en konkret forbedring, og EØSU støtter derfor Kommissionens forslag.

5.2 EØSU går ind for, at antallet af begunstigede lande reduceres, men frygter, at reduktionen ikke vil være tilstrækkelig vidtgående.

5.2.1 EØSU mener, at generelle toldpræferenceordning bør forbeholdes de mindst udviklede lande og landene med størst behov, så disse kan få mest mulig gavn af den nye GSP-ordning. Gradueringsstærskelværdien for tekstilvarer og beklædningsgenstande bør derfor sænkes til 10 %.⁽¹²⁾

5.3 EØSU er af den opfattelse, at den nye ansporende ordning for bæredygtig udvikling kun i ringe grad vil ændre modtagerlandenes handle måde sammenlignet med den gamle ordning.

5.4 EØSU er bekymret over, at spørgsmålet om svindel i den nuværende ordning ikke synes at være blevet effektivt behandlet, og mener, at man kunne have gjort mere i denne henseende.

5.5 EØSU er skuffet over, at der ikke er blevet offentliggjort, eller i nogle tilfælde foretaget, nogen dybtgående konsekvensanalyser af disse forslag.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁰⁾ Idem.

⁽¹¹⁾ CESE 1646/2004 – Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om etablering af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa ved hjælp af reformen af den fælles landbrugs politik – reformforslag for sukkersektoren (KOM(2004) 499 endelig).

⁽¹²⁾ Art. 13 i forslag til Rådets forordning (KOM(2004) 699 endelig).

*BILAG I***FN- og ILO-konventioner om grundlæggende menneske- og arbejdstagerrettigheder**

1. Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder
2. Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder
3. Den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination
4. Konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder
5. Konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
6. Konventionen om barnets rettigheder
7. Konventionen om forebyggelse af og straf for folkedrab
8. Konventionen om mindstealder for adgang til beskæftigelse (nr. 138)
9. Konventionen om forbud mod og omgående indsats til afskaffelse af de værste former for børnearbejde (nr. 182)
10. Konventionen om afskaffelse af tvangsarbejde (nr. 105)
11. Konventionen vedrørende tvunget eller pligtmæssigt arbejde (nr. 29)
12. Konventionen vedrørende lige løn til mandlige og kvindelige arbejdere for arbejde af samme værdi (nr. 100)
13. Konventionen vedrørende forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (nr. 111)
14. Konventionen om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig (nr. 87)
15. Konventionen om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger (nr. 98)
16. International konvention om bekæmpelse af og straf for apartheidforbrydelser.

*BILAG II***Konventioner vedrørende miljø og god regeringsførelse**

17. Montreal-protokollen om stoffer, der nedbryder ozonlaget
 18. Basel-konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf
 19. Stockholm-konventionen om persistente organiske miljøgifter
 20. Konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter
 21. Konventionen om biologisk mangfoldighed
 22. Cartagena-protokollen om biosikkerhed
 23. Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer
 24. FN's enkeltkonvention angående narkotiske stoffer (1961)
 25. FN's konvention om psykotrope stoffer (1971)
 26. FN's konvention mod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer (1988)
 27. FN's konvention mod korruption.
-

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en europæisk betalingspåbudsprocedure

KOM(2004) 173 endelig/3 — 2004/0055 (COD)

(2005/C 221/16)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. april 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

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

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 9. februar, **Jorge Pegado Liz** til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 73 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Hensigten med forslaget

1.1 Dette forordningsforslag om indførelse af en europæisk retlig betalingspåbudsprocedure ⁽¹⁾ er Kommissionens opfølgning af en række initiativer med henblik på gradvis gennemførelse og udvikling af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at fjerne barrierer og forenkle den civile retlige sagsbehandling på EU-plan som fastlagt navnlig i den handlingsplan, Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 3. december 1998 ⁽²⁾.

1.2 Nærværende forslag opfylder et af de to centrale mål i grønbogen af 20. december 2002 ⁽³⁾; det andet mål om indførelse af en EF-procedure for søgsmål om krav af mindre værdi behandler Kommissionen separat.

1.3 Hvad angår indførelsen af en europæisk betalingspåbudprocedure, fremlægger Kommissionen nu et forslag til forordning om en fælles procedure i hele EU under hensyntagen til de kommentarer og anbefalinger, som Europa-Parlamentet og EØSU fremsatte om ovennævnte grønbog.

1.4 Dette initiativ er begrundet i forskellene i medlemsstaternes retssystemer på det civile retlige område, som medfører store omkostninger og forsinkelser i afgørelsen af grænseoverskridende tvister, der kan antage urimelige proportioner, især i sager om inddrivelse af ubestridte krav.

1.5 Kommissionen har besluttet at udstrække anvendelsen af den ensartede betalingspåbudsprocedure til rent interne sager for at sikre ligebehandling af alle retssubjekter og undgå forvriddning af konkurrencen mellem økonomiske aktører. Dette ligger på linie med EØSU's udtalelse om grønbogen og samtidig sikres det, at proceduren er forenelig med proportionalitets- og subsidiaritetsprincippet.

1.6 Det fastsættes klart i bestemmelserne, at proceduren er frivillig, idet kreditor altid kan vælge en anden mere formel procedure i den nationale lovgivning, hvilket ligeledes ligger på linie med EØSU's udtalelse.

1.7 Ved fastlæggelsen af proceduren har Kommissionen fulgt følgende grundprincipper:

- a) anvendelse af standardformularer, for at gøre proceduren så enkel som muligt;
- b) ingen vurdering af kravets berettigelse;
- c) intet krav om fremlæggelse af dokumentation;

⁽¹⁾ KOM(2004) 173 endelig af 19.03.2004.

⁽²⁾ EFT C 19 af 23.01.1999.

⁽³⁾ KOM(2002) 746 endelig af 20.12.02, der er behandlet i EØSU's udtalelse, som Frank von Fürstenwerth var ordfører for (EUT C 220 af 16.9.2003).

- d) tilstrækkelig beskyttelse af sagsøgtes rettigheder;
- e) intet behov for klageadgang;
- f) påbuddet er eksigibelt;
- g) advokatbistand er ikke obligatorisk.

1.8 Kommissionen sørger endvidere for offentliggørelse af oplysningerne om, hvilke domstole der har kompetence til at udstede et europæisk betalingspåbud. Oplysningerne ajourføres regelmæssigt.

1.9 EØSU glæder sig over, at Storbritannien og Irland nu overvejer muligheden for at komme med i ordningen, som det førhen har været tilfældet med lignende initiativer. Det ville også have sat pris på, at Danmark ikke havde holdt sig helt uden for denne forordnings anvendelsesområde, da det nu foreslåede system så ville kunne fungere bedre. Det håber på, at de problemer, som i dag gør det svært for Danmark fuldt ud at tilslutte sig et fælleseuropæisk retligt område, vil blive overvundet.

1.10 Forordningens geografiske anvendelsesområde kan vanskeliggøre dens anvendelse. For at undgå dette, bør der tages hensyn til de særlige karakteristika i visse områder, som nævnes i EF-traktatens artikel 299, og til de forpligtelser, som nogle medlemsstater har påtaget sig over for disse områder. Det skal her præciseres, at uafhængigt af den konkrete gennemførelse af betalingspåbudsproceduren, skal de respektive kompetente organer udpeges af de nationale myndigheder, som varetager statens udenrigsanliggender, således at disse organers legitimitet garanteres.

2. Tidligere og parallelle initiativer

2.1 Gennem lang tid har EU-institutionerne, herunder Europa-Parlamentet ⁽¹⁾ og EØSU ⁽²⁾, udtrykt ønske om, at de civile retlige procedurer standardiseres og forenkles for at sikre en hurtigere og mere effektiv retshåndhævelse.

2.2 Kommissionen har også været lydhør over for disse overvejelser, som hovedsageligt er blevet fremført af økonomiske aktører, fagfolk og forbrugere, og er for længe siden begyndt at undersøge, hvorledes man bedst kan gå frem. Særligt interessante er de fremskridt, der er gjort på det forbrugerretlige område ⁽³⁾.

2.3 Men det var utvivlsomt i »Grønbogen om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi«, at spørgsmålet blev taget op med henblik på et eventuelt lovgivningsinitiativ.

⁽¹⁾ Se EP's beslutninger A2-152/86 af 13.3.1987, A3-0212/94 af 22.4.1994 og A-0355/96 af 14.11.1996.

⁽²⁾ Se især EØSU's udtalelse om Grønbogen om forbrugernes klagemuligheder (ordfører: Ataíde Ferreira, EFT C 295 af 22.10.1994) og om Forbrugerbeskyttelse i det indre marked: muligheder og hindringer (ordfører: Ceballo Herrero, EFT C 39 af 12.2.1996).

⁽³⁾ Jf. i denne forbindelse:

- Kommissionens memorandum om »Forbrugernes klageadgang« (KOM(84) 692 endelig udg. af 12.12.1984) og supplerende meddelelse om samme emne (KOM(87) 210 endelig udg. af 7.5.1987) i supplement 2/85 til De Europæiske Fællesskabers Tidende.
- Kommissionens meddelelse om Et nyt fremstød for forbrugerbeskyttelsespolitikken (KOM(85) 314 endelig udg. af 23.7.85) i EFT C 160 af 1.7.1985.
- Kommissionens handlingsplan af 14. februar 1996 (KOM(96) 13 endelig udg.).
- Kommissionens meddelelse om En mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union (KOM(97) 609 endelig udg. af 22.12.1997, i (EFT C 33 af 31.1.1998).
- Grønbog om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister på forbrugerområdet inden for enhedsmarkedet (KOM(93) 576).
- Grønbog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område (KOM(2002) 196 endelig udg. af 19.4.2002).

2.4 Det foreliggende initiativ indgår i den række af overordentlig vigtige foranstaltninger, der er truffet vedrørende retligt samarbejde på det civile retlige område inden for de seneste år ⁽¹⁾.

2.5 Her skal fremhæves forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav ⁽²⁾, som er særlig relevant i forbindelse med vurderingen af Kommissionens nuværende forslag, idet begge forslag ud fra hver deres synsvinkel tager fat på samme problemstilling, nemlig behovet for enklere og mere effektiv håndhævelse af civilretten inden for et fælles retligt område.

3. Juridisk instrument og retsgrundlag

3.1 Ligesom ved de fleste andre initiativer på dette område har Kommissionen valgt at foreslå vedtagelse af en forordning med traktatens artikel 61, litra c) og 65, som retsgrundlag.

3.2 I sin tidligere udtalelse gik EØSU utvetydigt ind for vedtagelse af en forordning, og det kan derfor kun støtte Kommissionens valg.

3.3 Retsgrundlaget er også efter EØSU's mening helt korrekt, da det er udtryk for en ikke rent formalistisk fortolkning af de relevante juridiske begreber, som er den eneste måde, hvorpå målet om skabelse af et fælles retligt område i EU kan nås.

4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU hilser fremlæggelsen af dette forordningsforslag velkommen. De fleste af EØSU's kommentarer til »Grønbog om en EF-procedure for betalingspåbud og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi« er som sagt indarbejdet i dette forslag, som med rette sigter mod at virkeliggøre den rettlighed, der er nedfældet i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⁽¹⁾ Hvoraf skal fremhæves:

- Kommissionens henstilling af 12. maj 1995 om betalingsforsinkelser i handelsforhold og Kommissionens dertilhørende meddelelse (EFT L 127 af 10.6.1995 og EFT C 144 af 10.6.1995).
- Direktiv 98/27/EF af 19.5.1998 om søgsmål med opsættende virkning (EFT L 166 af 11.6.1998, s. 51).
- Direktiv 2000/35/EF af 29. juni om foranstaltninger til bekæmpelse af betalingsforsinkelser i handelsforhold (EFT L 200 af 8.8.2000).
- Forordning EF 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (Bruxelles I) (EFT L 12 af 16.1.2001). EØSU's ordfører: Malosse (EFT C 117 af 26.4.2000).
- Forordning (EF) 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter for så vidt angår bevisoptagelse i sager om civile og kommercielle spørgsmål (EFT L 174 af 27.6.2001). EØSU's ordfører: Bataller (EFT C 139 af 11.5.2001).
- Program for foranstaltninger til gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT C 12 af 15.1.2001).
- Forordning (EF) 1346/2000 af 29. maj 2000 om konkurs (EFT L 160 af 30.6.2000). EØSU's ordfører: Ravoet (EFT C 75 af 15.3.2000).
- Forordning (EF) 1347/2000 af 29. maj 2000 om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og sager om forældreretlighed (idem.). EØSU's ordfører: Braghin (EFT C 368 af 20.12.1999).
- Forordning (EF) 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile eller kommercielle anliggender (idem.). EØSU's ordfører: Bataller (EFT C 368 af 20.12.1999).
- Rådets beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk for civil- og handelssager (EFT L 174 af 27.6.2001). EØSU's ordfører: Retureau (EFT C 139 af 11.5.2001).
- Kommissionens meddelelse om et nyt lovgrundlag for betalinger i det indre marked (KOM(2003) 718 endelig af 2.12.2003). EØSU's ordfører: Ravoet (EUT C 30 af 7.12.2004).

⁽²⁾ KOM(2002) 159 endelig, EFT C 203 af 27.8.2002. EØSU's ordfører: Ravoet (EUT C 85 af 8.4.2003).

4.2 EØSU opfordrer Kommissionen til at se nærmere på muligheden for at udvide anvendelsesområdet for dette forordningsforslag til Det Europæiske Økonomiske Område.

4.3 Det fremgår klart af de forskellige medlemsstaters reaktioner på ovennævnte grønbog, at der er behov for en europæisk procedure for hurtig inddrivelse af ubestridte krav og for at sikre de formodede skyldnere passende mulighed for at forsvare sig.

4.3.1 EØSU mener dog, at Kommissionens forslag kun ville vinde ved at blive behørigt dokumenteret med statistikker over det skønnede antal tvister, såvel grænseoverskridende som nationale, der vil være omfattet af det nu foreslåede instrument, og med en cost/benefit-analyse af dets gennemførelse, som savnes i Kommissionens begrundelse.

4.4 I sin udtalelse om grønbogen erklærede EØSU følgende: »Ved udformningen af en europæisk procedure om krav af mindre værdi drejer det sig først og fremmest om at finde egnede foranstaltninger til at fremskynde sager om krav af mindre værdi uden derved at anfægte parternes almindelige retsgarantier.«

4.5 EØSU mener, at det foreliggende forslag — skønt det trænger til en omhyggelig revision, så det bedre kan opfylde sine mål — er et afbalanceret svar på behovet for såvel hurtig inddrivelse som sikring af retten til forsvar.

4.6 EØSU henleder dog opmærksomheden på, at det er vigtigt at holde sig for øje, at betalingspåbud ikke bør kunne udnyttes af virksomheder til at dække over irregulære fremgangsmåder såsom pression eller inddrivelse af krav, som følger af krænkelse af forbrugerbeskyttelsesregler. Ligeledes er det vigtigt at sikre, at den vedtagne procedure ikke fremmer svigagtige aftaler mellem virksomheder i forskellige medlemsstater om at bruge betalingspåbud til at overføre penge af tvivlsom og/eller kriminel oprindelse som et legalt middel til hvidvaskning af penge.

4.7 EØSU henleder endvidere opmærksomheden på, at et betydeligt antal af de inddrivelsesforretninger, som kommer for retten, og hvor kravet måske ikke engang bestrides, skyldes aggressiv og/eller vildledende varereklamer, som giver forbrugerne indtryk af, at købet og anvendelsen af den pågældende vare ikke vil medføre flere udgifter på familiens budget eller i givet fald kun ubetydelige merudgifter.

4.8 Derfor tager det foreliggende forslag til forordning efter EØSU's mening kun fat på én side af et større og mere kompliceret problem. Kommissionen opfordres derfor endnu en gang til at foreslå en lovgivning, som fastlægger forhandlernes ansvar i tilfælde, hvor husholdninger sætter sig i for stor gæld på grund unfair forretningsmetoder fra deres side ⁽¹⁾.

4.9 Kommissionen mener, at den europæiske betalingspåbudsprocedure kan eksistere side om side med nationale procedurer af samme art og med samme mål.

4.9.1 EØSU mener dog, at der kun bør være én betalingspåbudsprocedure, nemlig den der fastlægges i det foreliggende forslag til forordning. Denne procedure må per definition betragtes som den bedst egnede til de situationer, som den omfatter, da den ellers ville miste sin legitimitet. Følgelig bør de betalingspåbudsprocedurer, der er fastlagt i nogle medlemsstaters lovgivning, falde bort med vedtagelsen af denne forordning.

⁽¹⁾ Se EØSU's informationsrapport og udtalelse om husholdningers gældsætning, som Ataíde Ferreira var ordfører for (EFT C 149 af 21.6.2002).

4.9.2 Den europæiske betalingspåbudsprocedure bør kun være fakultativ i de tilfælde, hvor der findes andre fælles procedurer, og ikke når alternativet er en national betalingspåbudsprocedure.

4.9.3 Derfor bør såvel begrundelsen som betragtning nr. 8 omformuleres, så det klart fremgår, at den europæiske betalingspåbudsprocedure kun er et alternativ i forhold til andre fælles — summariske eller almindelige — procedurer, men ikke i forhold til nationale procedurer af samme art.

4.10 I forslaget anvendes ofte udtrykket »debitor« for at betegne den person, som det europæiske betalingspåbud rettes mod. Efter EØSU's mening er denne betegnelse ukorrekt, eftersom den giver indtryk af, at modtageren af påbuddet er en skyldner, men så længe påbuddet ikke er eksigibelt, er der ret beset ikke nogen skyldner, og muligvis vil der aldrig være nogen.

4.10.1 Derfor mener EØSU, at udtrykket »debitor« i alle artikler bør erstattes med »sagsøgte«, således at der overalt i teksten anvendes samme betegnelse.

4.11 Alle frister i dette forslag til forordning bør angives i dage i stedet for uger. Reglerne for, hvordan fristerne skal beregnes, og hvilke dage, der ikke skal medregnes (f.eks. dage, hvor retterne holder lukket, helligdage, lørdage og søndage), bør klart specificeres af hensyn til retssikkerheden. EØSU foreslår, at man anvender bestemmelserne i artikel 80 ff. i Domstolens procesreglement.

4.12 Procesretligt skelnes der mellem »almindelig proces« og »ordinær proces«. I nogle medlemsstater skelnes der i første række mellem »almindelig proces« og »særlig proces«. En proces betegnes som særlig, når loven fastsætter en specifik proces for bestemte typer sager, og i alle andre tilfælde anvendes almindelig proces. Den almindelige proces kan endvidere være ordinær, summarisk eller hastende, afhængigt af kravets størrelse.

4.12.1 Forslaget til forordning anvender udtrykket »almindelig proces« uden ovennævnte skelnen. I artikel 2, stk. 2, anvendes udtrykket »almindelig procedure« som modsætning til »summarisk procedure«. I artikel 6, stk. 5, og i artikel 8 og 12, anvendes (i den danske version o.a.) udtrykket »almindelig civil proces/retssag« (EN: ordinary procedure/proceedings).

4.12.2 I artikel 6, stk. 5, artikel 8 og artikel 12, bør udtrykket »almindelig civil proces/retssag« anvendes.

5. Særlige bemærkninger

5.1 Artikel 2 — Europæisk betalingspåbudsprocedure

5.1.1 Udtrykket »ubestridte pengekrav på et nærmere angivet beløb, som er forfaldet« bør erstattes med »ubestridte pengekrav på et nærmere angivet nettobeløb, som er forfaldet«.

5.1.2 For at et givet krav kan være eksigibelt, skal det være et nærmere angivet nettobeløb, som er forfaldet. Disse begreber specificeres meget klart i de forskellige retssystemer og bør derfor opretholdes for at sikre større retssikkerhed ved håndhævelsen af loven.

5.2 Artikel 4 — Betingelser for udstedelse af et europæisk betalingspåbud

5.2.1 I stk. 1 bør udtrykket »...om kravene i artikel 1, 2 og 3 er opfyldt« ændres, eftersom artikel 1 og 2 ikke vedrører egentlige krav. Artikel 1 fastsætter anvendelsesområdet, og artikel 2 specificerer den procedure, som indføres med denne forordning.

5.2.1.1 EØSU foreslår derfor følgende ordlyd: »...om betingelserne og kravene i henholdsvis artikel 1, 2 og 3 er opfyldt«.

5.2.2 I henhold til artikel 4, stk. 2, kan domstolen give sagsøger mulighed for at fuldstændiggøre eller berigtige anmodningen.

5.2.2.1 Af hensyn til retssikkerheden og for at undgå unødige retsskridt anmoder EØSU Kommissionen om at overveje, om denne mulighed i stedet skal være et krav, i det mindste i de tilfælde, hvor den udfyldte formular indeholder grove fejl eller mangler.

5.2.2.2 Endvidere bør forslaget til forordning fastsætte en specifik og nødvendigvis kort frist for sagsøgers opfyldelse af domstolens anmodning. Hvis sagsøger ikke berigtiger anmodningen inden for denne frist, skal den uden videre afvises.

5.3 Artikel 5 — Afvisning af anmodningen

5.3.1 I henhold til retsplejeloven kan en beslutning om at afvise en anmodning om et betalingspåbud påklages eller appelleres. Hensigten med artikel 5, stk. 2, er imidlertid, at det ikke skal være muligt at gøre indsigelse mod beslutningen hverken på den ene eller anden måde.

5.3.2 Selve procedurens udformning og dens fakultative karakter, som ikke udelukker anvendelse af andre retsmidler, gør således appel overflødig.

5.3.3 I betragtning heraf bør der i slutningen af artikel 5, stk. 2, tilføjes »eller appelleres«, så bestemmelsen samstemmes med begrundelsen.

5.4 Artikel 6 — Europæisk betalingsmeddelelse

5.4.1 Det følger af andet punktum i artikel 6, stk. 2, at hvis sagsøgtes adresse kendes med sikkerhed, kan der anvendes en forkyndelsesmetode uden bevis for, at sagsøgte har modtaget meddelelsen.

5.4.1.1 EØSU advarer Kommissionen om, at udtrykket »sagsøgtes adresse kendes med sikkerhed« er for vagt, og at det kan føre til situationer med stor juridisk usikkerhed til skade for de sagsøgte.

5.4.1.2 Nogle medlemsstater har en bestemmelse om processuel bopæl, hvorefter meddelelsen betragtes som modtaget, hvis den er sendt til den adresse, som parterne har aftalt, og der er i så fald ikke brug for bevis for modtagelse. EØSU mener ikke, at muligheden for at vælge en processuel bopæl er en tilstrækkelig forudsætning for, at sagsøgte adresse kan siges at være kendt med sikkerhed.

5.4.1.3 Hvis denne bestemmelse — dvs. fritagelsen fra kravet om forkyndelse med bevis for, at sagsøgte har modtaget den — kombineres med udlæg i varen, før meddelelsen er forkyndt for sagsøgte, kan der meget let opstå situationer, hvor sagsøgte først får kendskab til betalingspåbuddet, når der skrives til beslaglæggelse.

5.4.1.4 Denne alvorlige og pinagtige situation for de mennesker, der ser deres ejendele beslaglagt uden at kunne gøre indsigelse, må efter EØSU's mening undgås ⁽¹⁾. EØSU foreslår derfor i forlængelse af sin kraftige understregning i den nævnte udtalelse om grønbogen, at det ikke skal være tilladt at anvende forkynelsesmetoder uden bevis for, at sagsøgte har modtaget meddelelsen, og at udtrykket »hvis sagsøgte adresse ikke kendes med sikkerhed« i slutningen af artikel 6, stk. 2, stryges.

5.4.2 Den frist på tre uger, der fastsættes i artikel 6, stk. 3, litra b), bør angives i det tilsvarende antal dage, så fristen bliver nemmere at beregne.

5.4.3 I den portugisiske og visse andre sprogversioner af forslaget bør det præciseres, at den frist, der er tale om, er forældelsesfristen (vedrører ikke den danske tekst). Det foreslås derfor, at der i den portugisiske version tilføjes »de prescrição« efter »prazo«.

5.4.4 I sin udtalelse om den nævnte grønbog opfordrede EØSU Kommissionen til i retsinstrumentet at fastsætte bestemmelser om konsekvenserne af manglende opfyldelse af oplysningspligten.

5.4.4.1 Det foreliggende forslag nævner intet herom, og EØSU opfordrer endnu en gang Kommissionen til at fastsætte sådanne bestemmelser.

5.5 Artikel 8 — Virkningerne af et svarskrift

5.5.1 Efter EØSU's mening fremgår det ikke klart af bestemmelsen i forordningsforslaget, at sagen — så snart der foreligger et forsvarsskrift — overgår til civil domstolsbehandling i den pågældende medlemsstat, uden at der kræves nogen særlig anmodning herom.

5.5.2 Det foreslås derfor, at der i artikel 8, stk. 1, efter »fortsætter sagen« indføres »automatisk, uden at der kræves nogen særlig anmodning herom«.

5.6 Artikel 9 — Europæisk betalingspåbud

5.6.1 Som nævnt i forbindelse med artikel 6, stk. 2, fastsætter artikel 9, stk. 2, at hvis sagsøgte adresse kendes med sikkerhed, kan der anvendes en forkyndelsesmetode uden bevis for, at sagsøgte har modtaget meddelelsen.

⁽¹⁾ Artikel 14 i forordning nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav giver mulighed for forkyndelse uden bevis for modtagelse fra debtors side, men ikke i de tilfælde, hvor debtors adresse ikke er kendt med sikkerhed. Alene de situationer, der anføres i litra c), d) og e), berettiger til de indsigelser mod denne mulighed, som EØSU fremfører i nærværende udtalelse og i udtalelsen om grønbogen.

5.6.2 EØSU advarer Kommissionen om, at udtrykket »sagsøgte adresse kendes med sikkerhed« er for vagt, og at det kan føre til situationer med stor juridisk usikkerhed til skade for de sagsøgte.

5.6.3 EØSU mener derfor, at dets forslag vedrørende artikel 6 også er relevant her, dvs. at det ikke bør være tilladt at anvende forkyndelsesmetoder uden bevis for, at sagsøgte har modtaget meddelelsen, og at udtrykket »hvis sagsøgte adresse ikke kendes med sikkerhed« i slutningen af artikel 9, stk. 2, derfor bør stryges.

5.7 Artikel 11 — *Indsigelse mod det europæiske betalingspåbud*

5.7.1 Hvis Kommissionen accepterer, at der ikke må anvendes en forkyndelsesmetode uden bevis for, at sagsøgte har modtaget meddelelsen, bør artikel 11, stk. 4, litra a)(i) udgå.

5.7.2 Udtrykket »handler hurtigst muligt« i slutningen af artikel 11, stk. 4, er meget vagt og kan fortolkes meget forskelligt.

5.7.2.1 For at styrke retssikkerheden foreslår EØSU derfor, at Kommissionen fastsætter en frist, inden for hvilken rettinghederne i artikel 11, stk. 4, skal udøves.

5.8 Artikel 12 — *Virkningerne af indsigelse*

5.8.1 Som påpeget i forbindelse med artikel 8 fremgår det ikke klart af bestemmelsen i forordningsforslaget, at sagen — så snart der foreligger et forsvarsskrift — overgår til civil domstolsbehandling i den pågældende medlemsstat, uden at der kræves nogen særlig anmodning herom.

5.8.2 Det foreslås derfor, at der i artikel 12, stk. 1, efter »fortsætter sagen« indføres »automatisk, uden at der kræves nogen særlig anmodning herom«.

5.9 Artikel 13 — *Repræsentation i retten*

5.9.1 EØSU mener, at bestemmelsen om, at det ikke skal være obligatorisk at lade sig repræsentere af en advokat eller anden jurist, er rimelig, hvis kravet er af så lille en værdi, at ekspertbistand ikke kan betale sig.

5.9.2 Imidlertid fastsætter forordningsforslaget i modsætning til lovgivningen i visse medlemsstater ikke lofter for, hvor store beløb betalingspåbuddet kan vedrøre, og denne procedure kan derfor anvendes til inddrivelse af store summer, som i henhold til visse nationale lovgivninger skal overgå til almindelig domsbehandling, hvis der gøres indsigelse.

5.9.3 I sådanne tilfælde vil det ikke være klogt først at kræve advokatbistand, når sagen overgår til almindelig civil domstolsbehandling. Faktisk skal sagsøgte allerede ved udfyldelsen af svarskriftet anføre, ikke alene om betalingpåbuddet er berettiget, men også om han/hun gør indsigelse mod kravet i sin helhed eller kun mod hovedstolen, renterne eller omkostningerne. Ved udfyldelsen af denne formular kan sagsøgte ubevidst komme til at svække det forsvar, som en advokat måtte anlægge, hvis sagsøgte får advokatbistand lige fra starten af påbudsproceduren.

5.9.4 Endvidere kan bestemmelsen om, at det ikke skal være obligatorisk at lade sig repræsentere af en advokat få negative følger, hvis der er stor ubalance mellem sagens parter (forbrugere mod erhvervsfolk, store virksomheder mod små virksomheder eller familieforetagender).

5.9.5 Derfor råder EØSU Kommissionen til overveje at gøre det obligatorisk at lade sig repræsentere af en advokat eller en anden jurist, når sagen drejer sig om et beløb over en vis størrelse (f.eks. 2 500 €).

5.10 Artikel 14 — Omkostninger

5.10.1 Efter EØSU's mening bør der tilføjes et stk. 2 under artikel 14 med følgende ordlyd: »Der opkræves ingen retsafgift for en europæisk betalingspåbudsprocedure, hvis der ikke afgives svarskrift eller gøres indsigelse.«

5.10.2 Eftersom betalingspåbudsproceduren er en udenretslig procedure foreslås det, at der fastsættes en beskeden indledende afgift på et fast beløb, uafhængigt af kravets værdi.

5.10.3 Hvis dette forslag ikke accepteres, bør forordningen klart fastsætte, at medlemsstaternes lovgivning til omsætning af direktiv 2003/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister finder anvendelse ⁽¹⁾.

5.11 Bilag: formularer

5.11.1 Det foreslåede system hviler på anvendelsen af de formularer, der er gengivet i bilag 1, 2 og 3 ⁽²⁾. Procedurene kan kun fungere effektivt, hvis formularerne er formålstjenlige.

5.11.2 EØSU tvivler stærkt på, at formularerne er praktisk anvendelige i grænseoverskridende tvister.

5.11.3 Hvis for eksempel et italiensk firma til en italiensk domstol indgiver en anmodning om et betalingspåbud mod en polsk forbruger. På hvilket sprog skal den polske forbruger modtage den europæiske betalingsmeddelelse? På italiensk eller polsk? Hvis den udfyldes på italiensk, hvilken garanti er der så for, at forbrugeren forstår den og kan afgøre, om han/hun skal afgive et svarskrift? Hvis den skal være på polsk, hvem har så ansvaret for at oversætte den?

5.11.4 Hertil kommer, at sagsøger i de foreliggende formularer ikke kun skal krydse bokse af, men også afgive skriftlige oplysninger. Hvem er ansvarlig for oversættelsen af disse? Hvem garanterer, at oversættelsen er korrekt?

⁽¹⁾ EFT L 26 af 31.1.2003, s. 41.

⁽²⁾ Bilag 1 indeholder formularen, der skal anvendes til anmodning om et europæisk betalingspåbud (artikel 3 i forordningsforslaget). Bilag 2 indeholder formularen til den europæiske betalingsmeddelelse (artikel 6) og den tilhørende svarformular (artikel 7). Bilag 3 indeholder formularen til det europæiske betalingspåbud (artikel 9) og den tilhørende svarformular (artikel 11).

5.11.5 Rådets forordning nr. 1348/2000 af 29.5.2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager bortvejrer ikke ovennævnte bekymring, eftersom den europæiske betalingspåbudsprocedure udmærker sig ved at være en ret uformel og hurtig procedure.

5.11.6 Under alle omstændigheder er det — selv om ovennævnte hypotetiske polske forbruger modtager betalingspåbuddet på sit modersmål — ikke klart, på hvilket sprog, svarskriftet skal affattes. Og hvem skal oversætte det fra polsk til italiensk? I modsat fald — dvs. forbrugeren ikke modtager påbuddet på polsk — har han/hun ret til at afvise det. I hvert enkelt af disse tilfælde vil der opstå forviklinger, som vil trække den europæiske betalingspåbudsprocedure i langdrag.

5.11.7 Derfor opfordrer EØSU Kommissionen til at overveje, hvorledes man bedst kan sikre, at anvendelsen af disse formularer i grænseoverskridende tvister ikke går ud over målene om hurtig inddrivelse af gæld og beskyttelse af sagsøgtets ret til forsvar.

5.11.8 EØSU mener også, at alle formularerne med undtagelse af svarformularerne er for komplicerede til, at de kan udfyldes af personer, som ikke er juridisk uddannede.

5.11.9 En række udtryk (»procesrente«, »% over ECB's basisrente«, »kravet vedrører«, »betalingspåbud«, »tvangsfuldbyrdes«) er ikke let forståelige for lægmænd, og eftersom Kommissionen foreslår, at det i forbindelse med denne procedure ikke skal være obligatorisk at lade sig repræsentere af en advokat (efter EØSU's mening bør denne fritagelse kun gælde op til et vist beløb), må det sikres, at brugerne af formularerne kan forstå dem og udfylde dem korrekt.

5.11.10 Endvidere skelnes der i det mindste i Portugal mellem »arrendamento« (leje/forpagtning) og »aluguer«, afhængigt af om der er tale om fast ejendom eller løsøre (i den danske version anvendes i begge tilfælde »lejekontrakt«). Følgelig bør punkt 8.2 i den portugisiske version af formularen til anmodning om et europæisk betalingspåbud og punkt 9.3 i den europæiske betalingsmeddelelse ændres. Det bør også undersøges, om terminologien i de øvrige versioner af forslaget er i overensstemmelse med anvendelsen af begreberne i de respektive medlemsstaters civilret.

5.11.11 Endelig er punkt 11 i anmodningen om et europæisk betalingspåbud og punkt 12 i den europæiske betalingsmeddelelse meget vanskelig at udfylde for personer uden juridisk uddannelse. EØSU foreslår, at dette spørgsmål undersøges af domstolen på grundlag af sagsøgers og sagsøgtets bopæl.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale
Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed og om berigtigelsesretten i forbindelse med den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester«

KOM(2004) 341 endelig — 2004/0117 (COD)

(2005/C 221/17)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. maj 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 157 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Jorge Pegado Liz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 9. februar, følgende udtalelse med 73 stemmer for og 2 stemmer imod:

1. Resumé af forslaget til henstilling

1.1 Med dette forslag til henstilling ⁽¹⁾, som fokuserer på indholdet af audiovisuelle tjenester og informationstjenester og omfatter alle former for formidling, fra radio- og tv-spredning til internettet, følger Kommissionen op på den anden evalueringsrapport af 12. december 2003 om resultaterne af gennemførelsen af Rådets henstilling af 24. september 1998 om udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester gennem fremme af nationale rammer, der tager sigte på at opnå en sammenlignelig og effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed ⁽²⁾.

1.2 Der anføres to hovedbegrundelser for denne supplerende henstilling. For det første nævnes computers stadig større behandlings- og lagringskapacitet og den omstændighed, at bredbåndsteknologien gør det muligt at distribuere f.eks. videoindhold på 3G-mobiltelefoner ⁽³⁾. For det andet henvises der til, at spredningen af ulovligt, skadeligt og uønsket indhold og adfærd ved alle former for formidling, fra radio- og tv-spredning til internettet, giver anledning til bekymring i offentligheden i almindelighed og blandt forældre og uddannelsesansvarlige i særdeleshed.

1.3 Kommissionen har egne beføjelser til at udarbejde henstillinger på dette område, som ikke er omfattet af lovgivningsmæssig harmonisering, når den skønner det nødvendigt for at sikre det fælles markeds funktion og udvikling, men ønskede i dette tilfælde at inddrage Rådet og Europa-Parlamentet direkte i udarbejdelsen og vedtagelsen af dokumentet.

Målet med henstillingen er at bidrage til den europæiske industris udvikling og konkurrenceevne inden for området audiovisuelle tjenester og informationstjenester ved at fremme nationale rammer, der fører til et sammenligneligt og effektivt niveau for beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed. I lyset heraf mener Kommissionen, at en bred offentlig debat iværksat af Europa-Parlamentet — kombineret med, at medlemsstaterne, forsamlet i Rådet, udviser et stort engagement — vil gøre det lettere at opfylde målet. Kommissionen foreslår derfor, at traktatens artikel 157 anvendes som retsgrundlag for vedtagelse af henstillingen.

1.4 Kommissionen har med sin henstilling til hensigt, at Europa-Parlamentet og Rådet skal anbefale, at medlemsstaterne sikrer retlige og andre vilkår, som skaber et samarbejds-klima, der fremmer udviklingen inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester.

Kommissionen fremhæver således fire slags foranstaltninger, der skal:

⁽¹⁾ KOM(2004) 341 endelig af 30.4.2004.

⁽²⁾ Henstilling nr. 98/560/EF, EFT L 270 af 7.10.1998. EØSU afgav udtalelse herom (CES 696/98) den 29. april 1998 (ordfører: Jocelyn Barrow). Den anden evalueringsrapport er indeholdt i KOM(2003) 776 endelig.

⁽³⁾ Jf. Kommissionens meddelelse om »Højhastighedsforbindelser i EU - Den seneste udvikling i den elektroniske kommunikationssektor« (KOM(2004) 61 endelig) og EØSU's udtalelse (EUT C 120 af 20.5.2005) (ordfører: Thomas McDonogh). Se også Kommissionens meddelelse om »Mobile bredbåndstjenester« (KOM(2004) 447 af 30.6.2004).

- a) sikre berigtigelsesretten (svarretten) i alle medier, herunder internettet, uden at dette udelukker muligheden for at tilpasse udøvelsen af denne ret til de enkelte mediers særlige karakteristika,
- b) sætte mindreårige i stand til at anvende online audiovisuelle tjenester og informationstjenester på ansvarlig måde, i særdeleshed ved at forældre, undervisere og lærere gøres mere bevidste om de nye tjenesters potentiale og om de relevante midler til beskyttelse af mindreårige, især gennem mediekendskab eller -uddannelse,
- c) gøre det lettere at identificere og få adgang til kvalitetsindhold og -tjenester for mindreårige, også på skoler og offentlige steder,
- d) tilskynde industrien til at undgå og bekæmpe enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering i alle medier.

1.5 Kommissionen mener endvidere, at Europa-Parlamentet og Rådet bør henstille, at de berørte industrier og parter

- a) tager initiativer, der kan lette mindreåriges adgang til audiovisuelle tjenester og informationstjenester, idet der gives garanti for et sikkert og kontrolleret programindhold, således at potentielt skadeligt indhold undgås, herunder en bundstyret (»bottom-up«) harmonisering gennem samarbejde mellem selvregulerende og samregulerende organer i medlemsstaterne og gennem udveksling af god praksis vedrørende f.eks. et system af fælles beskrivende symboler, der kan hjælpe seerne med at vurdere programindhold
- b) undgår og bekæmper enhver form for forskelsbehandling og fremmer et realistisk og forskelligartet billede af kvinders og mænds muligheder og kvalifikationer i samfundet.

1.6 Bilaget til forslaget indeholder nogle vejledende retningslinjer for gennemførelse på nationalt plan af foranstaltninger til sikring af berigtigelsesretten (svarretten) i alle medier, herunder:

- legitime interesser uanset nationalitet,
- tidsfrister, der er forenelige med udøvelsen af disse rettigheder,
- mulighed for at indbringe sager for domstolene.

2. Baggrunden for forslaget

2.1 Første gang, spørgsmålet om beskyttelse af mindreårige mod skadeligt indhold og udøvelse af berigtigelsesretten i tv-programmer rejses i fællesskabsretten, er i Rådets direktiv af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (89/552/EØF) ⁽⁴⁾, ændret ved Rådets og Europa-Parlamentets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997 ⁽⁵⁾ (direktivet om fjernsyn uden grænser).

2.2 Som påpeget af Kommissionen var det første fællesskabsdokument, der forsøgte at indføre regler om indholdet af audiovisuelle tjenester og informationstjenester, imidlertid henstillingen af 24. september 1998, som afspejlede indholdet af grønbogen om »Beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med audiovisuelle tjenester og informationstjenester« af 16. oktober 1996 ⁽⁶⁾ og konklusionerne fra resolutionen af 17. februar 1997 om ulovligt og skadeligt indhold på internettet ⁽⁷⁾. Denne henstilling omfattede en række anbefalinger rettet mod medlemsstaterne, erhvervslivet og de berørte parter med henblik på, primært ved hjælp af selvregulering, at skabe et klima præget af tillid, som vil kunne fremme udviklingen af audiovisuelle tjenester og informationstjenester, idet der samtidig sikres en høj grad af beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed.

⁽⁴⁾ Rådets direktiv af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (89/522/EØF), EFT L 298 af 17.10.1989, s. 23.

⁽⁵⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (97/36/EF) af 30.6.1997 om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed, EFT L 202 af 30.7.1997, s. 60.

⁽⁶⁾ KOM(96) 483 endelig, som EØSU har afgivet udtalelse om (ordfører: Jocelyn Barrow) (EFT C 287 af 22.9.1997, s. 11).

⁽⁷⁾ EFT C 70 af 6.3.1997.

2.3 I sin udtalelse af 29. april 1998 ⁽⁸⁾ om dette vigtige emne henlede EØSU opmærksomheden på en række grundlæggende aspekter vedrørende principperne i samt arten, rækkevidden og indholdet af enhver bestemmelse, der har til formål at sikre en effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i de audiovisuelle medier, og konkluderede med at anbefale en harmoniseret og integreret international strategi for regulering af audiovisuelle tjenester. Udvalget fremhævede de forskellige aspekter ved anvendelse af klassificeringssystemer og filtreringssoftware og ved præcisering af ansvaret for ulovligt og skadeligt indhold. Det anbefalede uddannelses tiltag og bevidstgørelseskampagner for forældre og lærere, opfordrede til øget samarbejde og bedre samordning mellem europæiske og internationale organisationer og foreslog oprettelse af en europæisk, eller endnu bedre, international ramme for adfærdskodekser, retningslinjer og grundlæggende foranstaltninger, der skal sikre tilstrækkelig beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed.

2.4 Siden dette første dokument er der på fællesskabsplan iværksat en række initiativer om samme emne af Rådet og Kommissionen ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ EØSU's udtalelse EFT C 214 af 10.7.1998 (ordfører: Jocelyn Barrow).

⁽⁹⁾ De vigtigste af disse er:

- a) **Beslutning nr. 276/1999/EF** af 25. januar 1999 om vedtagelse af et flerårigt EF-program til fremme af en sikrere brug af internettet og nye onlineteknologier ved at bekæmpe ulovligt og skadeligt indhold på globale net, navnlig med henblik på beskyttelse af børn og mindreårige (EFT L 33 af 6.2.1999, ændret ved beslutning nr. 1151/2003/EF af 16. juni 2003, EFT L 162 af 1.7.2003, som forlænger handlingsplanen med to år),
- b) **Kommissionens meddelelse af 14. december 1999** om »Principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder«, hvor det fremhæves, at udviklingen af en retlig ramme skulle sikre en effektiv beskyttelse af almenne samfundsinteresser, herunder ytringsfriheden og berigtigelsesretten, beskyttelse af forfattere og deres værker, pluralisme, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed samt fremme af sproglig og kulturel mangfoldighed (KOM(1999) 657 endelig),
- c) **Rådets konklusioner af 17. december 1999** vedrørende beskyttelse af mindreårige i forbindelse med udviklingen af digitale audiovisuelle tjenester. Heri fremhæves nødvendigheden af at tilpasse og udbygge de nuværende systemer til beskyttelse af mindreårige mod skadeligt audiovisuelt indhold på baggrund af den igangværende tekniske, sociale og markedsmæssige udvikling (EFT C 8 af 12.1.2000),
- d) En række bestemmelser i **direktiv 2000/31/EF** af 8. juni 2000 om elektronisk handel, er relevante for beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, herunder især artikel 16, stk. 1, litra e), der bestemmer, at medlemsstaterne og Kommissionen skal tilskynde til udarbejdelse af adfærdskodekser vedrørende beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed (EFT 178 af 17.7.2000),
- e) **Meddelelse fra Kommissionen** (KOM(2000) 890) af 26.1.2001 – EØSU's udtalelse af 12.9.2001, EFT C 311 af 17.11.2001, »Et sikrere informationssamfund: Højnelse af sikkerheden i informationsinfrastrukturen og bekæmpelse af computerrelateret kriminalitet«, som foreslår en række retlige og ikke-retlige foranstaltninger mod krænkelse af privatlivet, ulovligt indhold, uautoriseret adgang, sabotage og krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder (KOM(2000) 890 endelig), EØSU's udtalelse (ordfører: Gérard Dantin), og det efterfølgende »Forslag til Rådets rammeafgørelse om angreb på informationssystemer«, (KOM(2002) 173 endelig af 19.4.2002) og EØSU's udtalelse, EFT C 48 af 21.2.2002, om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget Net- og Informationssikkerhed: Forslag til en europæisk strategi« (ordfører: Daniel Retureau),
- f) **Evalueringsrapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Rådets henstilling af 24. september 1998** med hensyn til beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed. Rapporten nævner opmuntrende eksempler på henstillingens gennemførelse, men understreger også nødvendigheden af øget inddragelse af brugerne og mere tid til en fuldstændig gennemførelse af henstillingen (KOM(2001) 106 endelig af 27.2.2001). Disse punkter blev fremhævet i Rådets konklusioner af 23. juli 2001 om Kommissionens evalueringsrapport (EFT C 213 af 31.7.2001),
- g) **Fjerde beretning om gennemførelsen af direktiv 89/552/EØF om »fjernsyn uden grænser«** vedtaget den 6. januar 2003. Bilaget til beretningen indeholdt som led i et arbejdsprogram for revision af direktivet forslag om gennemførelse af en offentlig høring om bl.a. problemerne med beskyttelse af mindreårige og berigtigelsesretten (KOM(2002) 778 endelig af 6.1.2003). Den offentlige høring var baseret på diskussionsoplæg offentliggjort på Kommissionens webside (http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twff2003/consult_en.htm),
- h) **Anden evalueringsrapport om Rådets henstilling af september 1998**, som der er henvist til ovenfor, og som blev vedtaget den 12. december 2003. Rapporten indeholder en kritisk analyse af de midler, der har været taget i brug af medlemsstaterne og på EU-plan.
- i) **Meddelelse fra Kommissionen om »Den fremtidige europæiske lovgivningspolitik på det audiovisuelle område«**, som opstillede de mellemlangsigtede prioriteter for den europæiske lovgivningspolitik for den pågældende sektor i lyset af et udvidet EU. I meddelelsen fremhævede Kommissionen på baggrund af de bekræftninger, der kom frem under den offentlige høring vedrørende direktivet om fjernsyn uden grænser, det nødvendige i at ajourføre henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed med fokus på udvikling af modeller for selvregulering og samregulering, herunder navnlig hvad angår online-miljøet for at bidrage til en effektiv overholdelse af principperne for beskyttelse af mindreårige og den offentlige orden. Kommissionen lod endvidere forstå, at den ville tilslutte sig forslaget om, at retten til berigtigelse skal finde anvendelse over for alle medier, og mente, at forslaget i første omgang kunne indgå i henstillingen om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed (KOM(2003) 784 endelig af 15.12.2003),
- j) Det nylige **Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning** om et flerårigt EF-program til fremme af en sikrere brug af internettet og nye onlineteknologier. I forslaget tages der navnlig sigte mod slutbrugerne, først og fremmest forældre, lærere og børn (KOM(2004) 91 endelig af 12.3.2004).

2.5 EØSU har imidlertid også taget en række initiativer vedrørende samme problemer. De vigtigste af disse er:

- a) Udtalelse om »Et program til beskyttelse af børn på Internettet«, ⁽¹⁰⁾
- b) Udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen om principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder«, ⁽¹¹⁾
- c) Udtalelser om Forslag til beslutning 276/1999/EF og 1151/2003/EF (hvh. KOM(1998) 518 endelig og KOM(2002) 152 endelig), ⁽¹²⁾
- d) 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 af 12.3.2004). ⁽¹³⁾

Der henvises til bemærkningerne og henstillingerne i ovennævnte udtalelser.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU bifalder Kommissionens initiativ, der går ud på at uddybe og udvide Europa-Parlamentets og Rådets henstilling af 24. september 1998 — i lyset af resultaterne af den anden evalueringsrapport om henstillingens gennemførelse — inden for vigtige områder som f.eks. beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, bekæmpelse af enhver form for social forskelsbehandling og sikring af berigtigelsesretten i alle medier, herunder internettet.

3.2 EØSU anerkender, at traktaten i sin nuværende form ikke giver Den Europæiske Union egne beføjelser til lovgivningsmæssig harmonisering inden for det audiovisuelle område, men beklager dette forhold og henstiller, at situationen tages op ved den næste revision af traktaterne.

3.3 EØSU finder det ulogisk, at det for at beskytte mindreårige og den menneskelige værdighed og sikre beskyttelse i EU's medier mod krænkelse af ære og privatlivets fred med de helt åbne grænser, som foreskrives i direktivet om fjernsyn uden grænser, skulle være nødvendigt at henvise til »udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester« og ikke til individets rettigheder som det centrale motiv. Beskyttelse af denne kerne af grundlæggende borgerrettigheder er andet end blot et middel til opnåelse af målet om udvikling af den audiovisuelle sektor.

3.4 I betragtning af ovennævnte retlige begrænsninger anerkender EØSU imidlertid, at henstillingen, stort set i den form Kommissionen har foreslået, er den bedste metode til at nå til bunds i de pågældende spørgsmål, og støtter det retsgrundlag, Kommissionen anvender i sit forslag til henstilling (artikel 157 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab), som er identisk med den artikel, der er anvendt som retsgrundlag for Rådets henstilling af 24. september 1998 om udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester gennem fremme af nationale rammer, der tager sigte på at opnå en sammenlignelig og effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed ⁽¹⁴⁾, og som kompletteres af det her behandlede forslag til henstilling og ved Rådets afgørelse af 20. december 2000 om iværksættelse af et program til fremme af udvikling, distribution og markedsføring af europæiske audiovisuelle produktioner (Media Plus — Udvikling, distribution og markedsføring) (2001-2005). ⁽¹⁵⁾

3.5 EØSU gentager det synspunkt, det gav udtryk for i sin udtalelse ⁽¹⁶⁾ om »Forslag til Rådets henstilling om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med audiovisuelle tjenester og informationstjenester« (98/C 214/07), nemlig at udviklingen af den europæiske industri inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester kun kan opnå sit fulde potentiale i et klima præget af tillid, som til gengæld kun kan opnås ved at sikre beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed.

⁽¹⁰⁾ EØSU's udtalelse EFT C 48 af 28.2.2002 (ordfører: Ann Davison).

⁽¹¹⁾ EØSU's udtalelse EFT C 14 af 16.1.2001 (ordførere: Peter Morgan og Clare Carroll).

⁽¹²⁾ EFT C 214 af 10.7.1998 (ordfører: Dédéé Drijfhout-Zweijtzter) og EØSU's udtalelse, EFT C 73/2003 af 26.3.2003 (ordfører: Ann Davison).

⁽¹³⁾ Udtalelse (EUT C 157 af 28.6.2005), vedtaget på plenarforsamlingen den 16.12.2004 (ordførere: Daniel Retureau og Ann Davison).

⁽¹⁴⁾ EFT L 270 af 7.10.1998, s. 48.

⁽¹⁵⁾ EFT L 13 af 17.1.2001, s. 35. Jf. også det nylige forslag til afgørelse om et støtteprogram for den europæiske audiovisuelle sektor (Media 2007), KOM(2004) 470 endelig af 14.7.2004, og EØSU's udtalelse herom, som ordføreren for nærværende udtalelse er i færd med at udarbejde.

⁽¹⁶⁾ EØSU's udtalelse om »Forslag til Rådets henstilling om beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med audiovisuelle tjenester og informationstjenester« (98/C 214/07), EFT C 214 af 10.7.1998, s. 25.

3.6 EØSU bekræfter endvidere den opfattelse, at en effektiv gennemførelse af beskyttelsesmetoder af enhver art, navnlig hvad angår klassificeringssystemer og indholdsfiltreringssoftware samt præcisering af ansvaret for ulovligt og skadeligt indhold, kun kan lade sig gøre med en harmoniseret og integreret international lovgivningsindsats inden for det audiovisuelle område, hvorfor det på ny opfordrer til øget samarbejde og samordning mellem europæiske og internationale organisationer og gentager sit forslag om oprettelse af en international ramme for adfærdskodekser, retningslinjer og grundlæggende foranstaltninger med henblik på en tilstrækkelig beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed.

3.7 EØSU fremhæver navnlig det vigtige i at definere begrebet menneskelig værdighed, som nu indgår i EU's charter om grundlæggende rettigheder og udgør en integreret del af udkastet til traktat om en forfatning for Europa (artikel I-2), og det nødvendige i, at opfattelsen af begrebet, inden for rammerne af dette forslag til henstilling, er fuldt ud forenelig med ovennævnte charters idé og indhold.

3.8 EØSU mener, at en effektiv beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed i forbindelse med den teknologiske udvikling inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester navnlig kræver, at mediekendskabet forbedres *»således at forbrugerne sættes i stand til at anvende medierne ud fra samfundsmæssige værdinormer og udvikle en tilsvarende dømmekraft«*.⁽¹⁷⁾

3.9 Hvad angår internettet, anser EØSU det for nødvendigt at koordinere politikker og foranstaltninger til fremme af mediekendskab og en mere sikker brug af internettet med henblik på mindreårige, og er således enig i konklusionerne fra det europæiske forum om ulovligt indhold, som Europarådet afholdt den 28. november 2001.⁽¹⁸⁾

3.10 EØSU gentager sin støtte til selvregulering, hvor en sådan vil være hensigtsmæssig, og understreger det vigtige i at anvende samreguleringsmodeller, da disse forekommer særlig effektive i forbindelse med gennemførelse af regler for beskyttelse af mindreårige, som der udtrykkeligt gøres opmærksom på i Kommissionens meddelelse af 15. december 2003 om *»Den fremtidige europæiske lovgivningspolitik på det audiovisuelle område«*.⁽¹⁹⁾

3.11 Uden præjudice for den afgørende og centrale betydning af initiativer til fremme af mediekendskabet bifalder EØSU tanken om at etablere fællesskabskriterier for beskrivelse og identificering af audiovisuelt indhold, men understreger, at indholdet bør vurderes på nationalt og regionalt plan, for at der kan tages hensyn til kulturelle særtræk.

3.12 EØSU støtter i det store og hele de meget positive nyskabelser og udviklinger i Kommissionens nye initiativ. Der er tale om betydelige fremskridt i forhold til den tidligere henstilling, herunder navnlig:

- a) henvisningen i punkt I (2), 1. led, til mediekendskab og –uddannelse,
- b) opfordringen i punkt I (3) til at tilskynde til ikke blot passivt at *»undgå«* enhver form for forskelsbehandling, men aktivt at bekæmpe den,
- c) idéen i punkt II (1) om en bundstyret *»bottom-up«* harmonisering gennem samarbejde mellem selvregulerende og samregulerende organer i medlemsstaterne og gennem udveksling af god praksis vedrørende f.eks. et system af *»beskrivende symboler«*, der kan hjælpe seerne med at vurdere programindhold,
- d) og, ikke mindst, anbefalingen af at sikre berigtigelsesretten i alle medier, herunder internettet, idet det antages, at samme ret gælder indholdet af fællesskabsinstitutionernes publikationer/transmissioner.

3.13 EØSU mener imidlertid, at det burde have været muligt at føre den foreslåede strategi endnu videre, og foreslår følgende:

⁽¹⁷⁾ Punkt 14 i Europa-Parlamentets betænkning om evalueringsrapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Rådets henstilling af 24. september 1998 med hensyn til beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed (KOM(2001) 106 endelig).

⁽¹⁸⁾ European Forum on Harmful and Illegal Cyber Content: Self-Regulation, User Protection and Media Competence. Strasbourg, den 28. november 2001, Menneskerettighedsbygningen

⁽¹⁹⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: *»Den fremtidige europæiske lovgivningspolitik på det audiovisuelle område«*, KOM(2003) 784 endelig af 15. december 2003. Jf. endvidere revideret forslag til informationsrapport om *»Samregulering og selvregulering i det indre marked – den nuværende situation«* (INT/204 af 16.11.2004 – ordfører: Bruno Veveř).

4. Særlige bemærkninger

4.1 Beskyttelse af mindreårige

4.1.1 Det er ikke kun mindreårige, der har behov for særlig beskyttelse mod skadeligt og farligt indhold, som navnlig er kendetegnet ved vold, pornografi og pædofili. Henstillingen bør også være rettet mod andre følsomme eller sårbare grupper såsom ældre og psykisk handicappede.

4.1.2 En række aspekter ved beskyttelsen af mindreårige, som EØSU har rejst for nylig i sin udtalelse om forslaget til beslutning om en flerårig EF-handlingsplan til fremme af en sikrere brug af internettet⁽²⁰⁾, bør betragtes som nyttige henstillinger til medlemsstaterne og indarbejdes i dette forslag til henstilling. Der er navnlig tale om følgende:

- a) at sikre bedre uddannelse i og informering om medierne med henblik på øget sikkerhed for internetbrugere,
- b) at ansvarliggøre internetudbydere, som skal forpligtes til omgående at respektere enhver beslutning truffet af de kompetente myndigheder, som beordrer dem til at indstille transmissionen af programmer eller indhold, der er ulovligt, skadeligt eller farligt,
- c) at tilskynde til og støtte udvikling af hotlines, filtreringsteknologi, indholdsklassificering samt foranstaltninger mod spam og spim,
- d) at gøre leverandører af internetadgangssoftware og serverstyresystemer ansvarlige for at sikre en fortsat beskyttelse af solgte systemer mod virusangreb og forpligte dem til at tilbyde nemme og lettilgængelige virusbekæmpelsesløsninger,
- e) at gennemføre systemer til identificering af og oplysning om skadeligt og farligt indhold og fjernelse af alt indhold, som er racistisk eller fremmedfjendsk, eller som opfordrer til kriminalitet, vold eller had.

4.1.3 Den særlige bekymring over anvendelsen af Internettet betyder ikke, at man skal være mindre opmærksom på traditionelle medier såsom radio og tv, hvor der bør træffes specifikke foranstaltninger for at forhindre alvorlige krænkelse af sårbare befolkningsgrupper, især mindreårige, enten via selvregulering eller regulering ovenfra.

4.2 Beskyttelse af den menneskelige værdighed

4.2.1 Beskyttelse af den menneskelige værdighed i medierne kan ikke begrænses til forbud mod enhver form for forskelsbehandling. De kompetente nationale myndigheder bør endvidere, i det omfang det retfærdiggøres af de samfundsmæssige virkninger, overveje indgreb mod indhold, der kan gå ud over et individs privatliv eller grundlæggende rettigheder.

4.2.2 Det bør i den forbindelse også henstilles til medlemsstaterne, at:

- a) opfordre medierne til at vedtage præcise og konkrete etiske regler med henblik på at sikre behørig respekt for privatlivets fred,
- b) tilskynde medierne til at skabe selvreguleringsmekanismer, hvortil ofre for angreb mod privatlivet og den menneskelige værdighed kan henvende sig med klager,

⁽²⁰⁾ Se fodnote 13.

- c) oprette uafhængige organer, også af juridisk karakter, der skal undersøge denne form for klager, hvis selvreguleringsmekanismerne viser sig at være ineffektive,
- d) indføre en ret til kompensation for materielle og ikke-materielle skader, som samtidig med at give ofrene godtgørelse virker afskrækkende for dem, der er ansvarlige for alvorlige og systematiske angreb mod privatlivets fred og den menneskelige værdighed,
- e) overvåge udsendelser med indhold, som kunne udgøre et overgreb mod privatlivets fred, den menneskelige værdighed og de grundlæggende rettigheder.

4.3 Berigtigelsesretten

4.3.1 Ud over berigtigelsesretten (i betydningen svarret) bør der med samme rækkevidde og under de samme vilkår etableres en specifik »ret til korrektion« med henblik på at bekæmpe falsk, ukorrekt og unøjagtigt indhold, som påvirker individets rettigheder.

4.3.2 Det bør klart fremgå, at berigtigelsesretten ikke blot kan sikres ad retlig vej, men også via samregulerings- og selvreguleringsforanstaltninger.

4.3.3 Bilaget bør indeholde bestemmelser om:

- a) en præcis og entydig identifikation af tilfælde, hvor offentliggørelse af et svar eller en berigtigelse kan afvises (som angivet i Europarådets resolution nr. 74/26), og fastsættelse af en kort frist, inden for hvilken afvisningen skal gives,
- b) det princip, at et svar skal fremtræde lige så synligt på udgivelsesstedet og i transmissionsformen som den publikation/transmission, der svares på,
- c) det princip, at udøvelsen af svarretten og berigtigelsesretten skal være gratis.

4.3.4 I bilagets første led bør »uanset nationalitet« ændres til »uanset nationalitet **og bopæl**«.

5. Afsluttende bemærkninger

5.1 EØSU hilser endnu en gang Kommissionens forslag til henstilling velkommen med forbehold af de punkter, der er fremhævet under »særlige bemærkninger«, og foreslår ud fra den betragtning, at innovation og teknologiske fremskridt både kvantitativt og kvalitativt skaber nye udfordringer, at der fire år efter henstillingens vedtagelse foretages en evaluering af dens samlede virkning på medlemsstaterne, erhvervslivet og de øvrige berørte parter.

5.2 I lyset af ovennævnte evalueringsproces foreslår EØSU, at der oprettes et observationscenter, som systematisk skal gøre status over de foranstaltninger, der er truffet af medlemsstaterne, erhvervslivet og andre parter, som har været involveret i gennemførelsen af henstillingen.

Bruxelles, den 9. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale
Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beskæftigelsespolitikken: EØSU's rolle efter udvidelsen og i lyset af Lissabon-processen«

(2005/C 221/18)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 1. juli 2004 i henhold til forretningsordens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om: »Beskæftigelsespolitikken: EØSU's rolle efter udvidelsen og i lyset af Lissabon-processen«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Wolfgang Greif til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 20. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9. og 10. februar 2005, mødet den 9. februar 2005, følgende udtalelse med 138 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 I marts 2000 lancerede Det Europæiske Råd i Lissabon et storstilet reformprogram med ambitiøse mål for vækst og beskæftigelse. Forbedring af konkurrenceevnen i en videnbaseret økonomi og bæredygtig, beskæftigelsesfremmende økonomisk vækst skulle kombineres med forbedring af jobkvaliteten og styrkelse af den sociale samhørighed. Projektet vandt bred tilslutning, idet man håbede, at dets gennemførelse kunne skabe langt større forståelse for planerne om EU's udvidelse hos Europas borgere.

1.2 Som den aktuelle økonomiske situation ser ud, er der risiko for, at målsætningerne for 2010, herunder ikke mindst målsætningerne for beskæftigelsen, ikke bliver opfyldt, hvad der kan sætte hele processens troværdighed over styr. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg er af den opfattelse, at dette troværdighedsproblem kun kan afsvækkes, hvis folk kan stole på, at alle politisk ansvarlige bestræber sig alvorligt på konsekvent at gennemføre Lissabon-strategien med dens samklang af ligeværdige målsætninger (forbedring af konkurrenceevnen, økonomisk vækst med flere og bedre arbejdspladser, styrkelse af den sociale samhørighed og bæredygtig økologisk udvikling).

1.3 Ud fra den overbevisning, at Lissabon-processen ikke trænger til en ny dagsorden, men til politikere, der har viljen til at realisere de målsætninger, de selv har opstillet, ved, først og fremmest i medlemsstaterne, at gennemføre egnede foranstaltninger, ønsker EØSU med denne initiativudtalelse — der er et supplement til udtalelsen »Bedre gennemførelse af Lissabon-strategien«⁽¹⁾— at pege på en række beskæftigelsespolitiske udfordringer og fremsætte nogle henstillinger vedrørende processens videreførelse indtil 2010.

2. Midtvejsevaluering af Lissabon-processen: Europa befinder sig fjernt fra vejen til flere og bedre job

2.1 I Lissabon-strategien betragtes forbedring af konkurrenceevnen og bæredygtig økonomisk vækst som vigtige instrumenter, der skal sikre, at der i Europa kan skabes flere og bedre arbejdspladser og tilvejebringes et mere stabilt grundlag for socialsikringssystemerne og dermed sikres beskyttelse mod fattigdom og udstødelse. EØSU betragter dette politiske helhedssyn som et bemærkelsesværdigt fortrin ved Lissabon-strategien.

2.2 For så vidt angår beskæftigelsespolitikken skulle der fra Lissabon udgå nye impulser til den europæiske beskæftigelsesstrategi, en aktiv beskæftigelsespolitik skulle bidrage stærkere til at bekæmpe fattigdommen, iværksætterier skulle fremmes som en vigtig drivkraft for vækst og beskæftigelse, og ved hjælp af kvantitative mål skulle deltagelsen i erhvervslivet forøges i hele EU.

— Således skulle den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i EU inden 2010 hæves fra 61 % til 70 % og kvindernes beskæftigelsesfrekvens fra 51 % til 60 %. Et år senere blev der i Stockholm opstillet interims mål (en samlet beskæftigelsesfrekvens på 67 % og en frekvens for kvinder på 57 % i 2005). Desuden blev der fastsat et nyt mål for forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen for 55-64 årige, der i 2010 skal ligge på 50 %.

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse »Bedre gennemførelse af Lissabon-strategien« (Ordfører: Bruno Vever; medordførere: Ernst Ehnmark og John Simpson) (EUT C 120 af 20.5.2005 – ECO/153).

- De enkelte medlemsstater blev opfordret til at fastsætte ambitiøse nationale mål, med udgangspunkt i deres indbyrdes afvigende situationer ved processens begyndelse. Altså skal også de lande, der allerede i 2000 havde en beskæftigelsesfrekvens på over 70 % (som f. eks. Sverige, Holland, Danmark og Det Forenede Kongerige) eller lå lige derunder (Østrig, Portugal og Finland), yde et bidrag til at realisere Lissabon-målsætningerne.

2.3 Lissabon beskæftigede sig imidlertid ikke bare med udsigterne til »mere beskæftigelse«, men slog også fast, at yde- og konkurrenceevnen først og fremmest skal sikres ved at fremme innovation og jobkvalitet. Investeringer i humankapital, forskning, teknologi og innovation fik derfor samme prioritering som arbejdsmarkeds- og strukturpolitiske foranstaltninger. I overensstemmelse hermed blev der fastsat yderligere kvantitative mål som f. eks. at øge humankapitalinvesteringerne pr. capita/støtten til livslang uddannelse (inddragelse af 12,5 % af alle voksne i den erhvervsaktive alder i videreuddannelsesforanstaltninger, halvering af antallet af 18-24 årige uden videregående skole- eller erhvervsuddannelse), at øge F&U-investeringerne til 3 % af BNP (hvoraf to tredjedele skal komme fra den private sektor) og at udbygge børnepasningen (sikring af pasningspladser til 33 % af de 0-3 årige og 90 % af børnene mellem denne alder og den skolepligtige alder).

2.4 Trods nogen succes i begyndelsen er Europa først i 2005 stadig fjernt fra vejen mod de ambitiøse mål. Den europæiske økonomi noterer for tredje år i træk meget lav vækst, langt under dens potentiale. Det økonomiske opsving er tøvende, og på grund af høje oliepriser og alvorlige tilfælde af global uligevægt er det også meget ustabil. Midtvejs i perioden må man nøgternt konstatere, at beskæftigelsesmålsætningerne fra Lissabon temmelig sikkert ikke nås inden 2010.

2.5 Alle de grafiske fremstillinger 1-3 (se herunder. Den højeste viste procentsats er i alle tilfælde identisk med Lissabon-målsætningen) viser, hvor usandsynligt det er, at Lissabon-målene kan nås inden 2010.

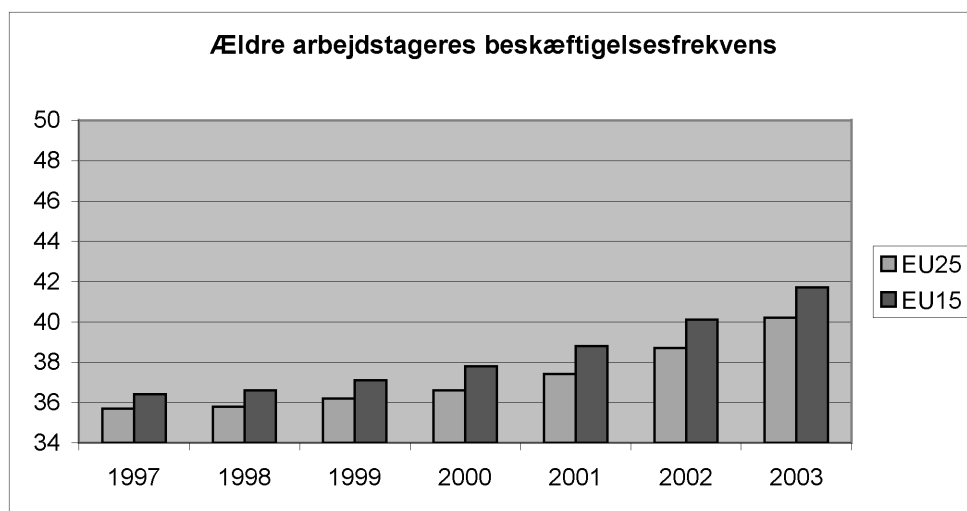
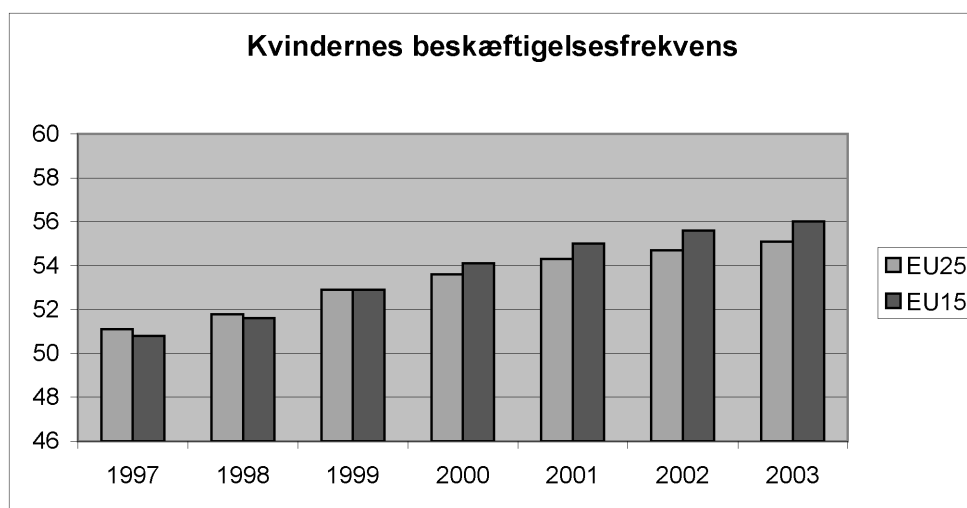
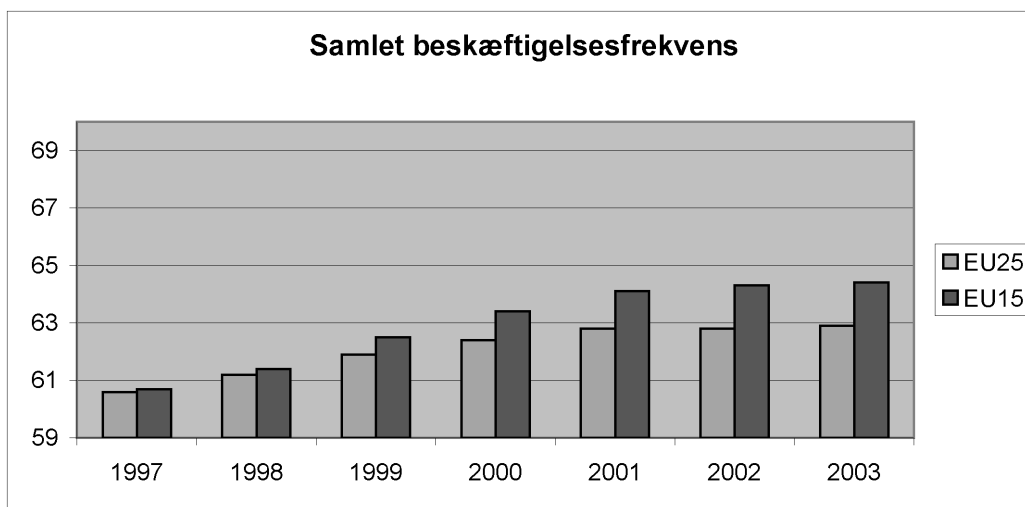
- Både den samlede beskæftigelsesfrekvens og kvindernes beskæftigelsesfrekvens steg hurtigt sidst i 1990'erne, da den europæiske økonomi var i ret hastig vækst. Den konjunkturafmatning, der opstod som følge af udefra kommende rystelser, der ikke i tilstrækkeligt omfang blev opfanget af den makroøkonomiske politik, bragte stort set udviklingen i den samlede beskæftigelsesfrekvens til stilstand i 2001. Kvindernes beskæftigelsesfrekvens steg fortsat et halvt procentpoint pr. år. Hvis den økonomiske vækst hurtigt tager til, er det nok muligt at nå dette mål inden 2010, i det mindste i EU-15.

- De ældre arbejdstageres efterslæb i forhold til beskæftigelsesmålet er størst, nemlig over 8 procentpoint i EU-15 og næsten 10 procentpoint i EU-25, og dermed sværest at indhente. ⁽²⁾ Men den stigende vækst til trods for konjunkturafmatningen synes at vise, at Lissabon-strategiens foranstaltninger til imødegåelse af tidlig pensionering og til fremme af aktiv aldring har haft en vis virkning. Således er den gennemsnitlige pensionsalder steget fra 60,4 år i 2001 til 60,8 i 2002. ⁽³⁾ Hvad de to andre hovedindikatorer for beskæftigelsen angår kunne der derimod ironisk nok inden Lissabon-strategiens lancering noteres en vækst, der opfyldte målsætningen; men efter strategiens lancering kan der ikke. Det viser klart, hvor vigtige cykliske og makroøkonomiske faktorer er; men de er blevet forsømt til fordel for såkaldte »strukturelle« foranstaltninger. Begge dele er imidlertid af betydning.

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse af 16.12.2004 om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget: »Flere ældre i arbejde – senere udtræden af arbejdsmarkedet« (Ordfører: Gérard Dantin) (EUT C 157 28.6.2005).

⁽³⁾ Se Kommissionens meddelelse »Flere ældre i arbejde – senere udtræden af arbejdsmarkedet«, KOM(2004) 146 endelig.

Grafiske fremstillinger 1-3: Udviklingen med hensyn til beskæftigelsesmålene fra Lissabon ⁽⁴⁾



⁽⁴⁾ Der foreligger endnu ikke nyere Eurostat-data end dem for 2003. Men da beskæftigelsen stiger meget langsomt, bliver tallene for 2004 i bedste fald kun en smule bedre end for 2003.

2.6 For at nå Lissabon-målsætningen på 70 % skal der inden 2010 skabes ca. 15 mio. nye arbejdspladser i EU-15 og 22 mio. i EU-25, dvs. over 3 mio. pr. år eller lige så mange som i EU-15 i 2000, som var det bedste år for beskæftigelsen i over et årti.

2.7 EU's udvidelse tilfører hele Europa ny økonomisk dynamik og præger også udviklingen i beskæftigelsen. Som det fremgår af de grafiske fremstillinger, er beskæftigelsesfrekvensen i de nye medlemsstater klart lavere end i EU-15. Endnu sent i 1990'erne var det ikke tilfældet, især ikke for kvindernes vedkommende. På den anden side er den økonomiske udvikling i de nye medlemsstater for øjeblikket klart mere dynamisk, idet den årlige vækstrate visse steder ligger pænt over 4 %. EU må være særlig opmærksom på de nye medlemsstaters behov i forbindelse med udformningen af sin beskæftigelsesstrategi, så disse lande også kan opfylde de fælles beskæftigelsesmål. F. eks. skal konvergenskriterierne med henblik på tilsigtet optagelse i Euro-området være sådan, at de ikke hindrer, men fremmer økonomisk og beskæftigelsesmæssig vækst. Dette tema har EØSU behandlet udførligt i de fælles rådgivende udvalg sammen med repræsentanter for det organiserede civilsamfund i tiltrædelseslandene.

3. Beskæftigelsespolitik skal være andet og mere end strukturreformer på arbejdsmarkedernes

3.1 Den skitserede svage beskæftigelsesmæssige situation har uden tvivl i høj grad sin årsag i den økonomiske udvikling. I Lissabon forudsatte man en årlig real BNP-vækst på 3 % i gennemsnit. Men i stedet for det ventede opsving har den økonomiske situation forværret sig hastigt siden 2000. Vækstraterne var således yderst beskedne i de følgende år, nemlig 1,7 % i 2001, 1 % i 2002 og kun 0,8 % i 2003.

3.2 På den baggrund er det klart, at de beskæftigelsespolitiske mål kun kan nås, hvis det lykkes at få gang i et vedvarende konjunkturopsving. Der må skabes egnede rammebetingelser, der gavner ikke blot den eksterne, men også den interne efterspørgsel, for at øge vækstpotentialet og opnå fuld beskæftigelse. EØSU har i den forbindelse på det seneste flere gange påpeget, at det forudsætter en »sund makroøkonomisk kontekst« på europæisk plan. Dertil hører først og fremmest en makroøkonomisk politik, der under økonomisk stagnation levner medlemsstaterne spillerum til konjunkturpolitisk indgriben i den økonomiske politik og finanspolitikken og i tider med økonomisk vækst skaber det tilstrækkelige spillerum.

— Udvalget hilser i den forbindelse Kommissionens forslag til reform af vækst- og stabilitetspagten velkomne som skridt i den rigtige retning, herunder ikke mindst at bedømmelsen af fiskale underskud skal gøres afhængig af de særlige forhold i hvert land (f. eks. konjunkturer, gæld og inflation). Endvidere: at medlemsstaterne og de nationale parlamenter skal inddrages stærkere i gennemførelsen af budgetkonsolideringen, stemmer godt overens med, at den reformerede pagt i højere grad skal prioritere vækst. Desuden skal der tages større hensyn til statsudgifternes art, f. eks. ved eksplicit at se bort fra strategiske vækstfremmende investeringer ved opgørelsen af underskud.⁽⁵⁾ Det bliver Rådets sag på Kommissionens forslag at afgøre, hvilke investeringer der skal betragtes som strategiske investeringer af europæisk interesse.

— Dette bør understøttes af en pragmatisk pengepolitik, der tager hensyn til den samlede økonomi og dermed også til konsekvenserne for beskæftigelsen. Udvalget har tidligere flere gange krævet, at man alvorligt overvejer, hvilke foranstaltninger der kan træffes for at få ECB til at forfølge et stabilitetsmål »i bredere forstand«, hvor der, ud over stabil pengeværdi, også sigtes mod stabilitet med hensyn til vækst, beskæftigelse og social samhørighed. Det forudsætter en løbende dialog med de europæiske institutioner (Rådet og Kommissionen) og med arbejdsmarkedets parter, og det ville styrke både investorernes og forbrugernes tillid.

⁽⁵⁾ Se bl.a. EØSU's initiativudtalelse »Budgetpolitik og investeringstype« (Ordfører: Susanna Florio) (EUT C 322 af 25.02.2004 – ECO/105).

3.3 Bag den svækkede vækst de seneste tre år (efter at der i 2000 kunne noteres en vækst på 3 % i EU-15) ligger der i højere grad makroøkonomiske end strukturpolitiske årsager. Derfor har udvalget allerede flere gange kraftigt gjort opmærksom på, at der i henstillingerne i forbindelse med retningslinjerne for den europæiske økonomiske politik skal tages hensyn til denne kendsgerning.⁽⁶⁾ Der skal ske en mærkbar stimulering af de store efterspørgselsfaktorer forbrug og investeringer (private såvel som offentlige) for at afhjælpe den svage købekraft i Europa. Europa — der har positiv handelsbalance og stigende eksport — er absolut konkurrencedygtigt. Men den interne efterspørgsel stagnerer. Strukturreformer fører kun til resultater i en mere gunstig makroøkonomisk kontekst. Lønninger skal ikke blot betragtes som en omkostningsfaktor på udbudssiden; de er også i høj grad bestemmende for efterspørgselen og dermed for virksomhedernes markedsudsigter, herunder ikke mindst de små og mellemstore virksomheder, der er stedbundne. Eksemplet Tyskland viser, at udpræget løntilbageholdenhed ganske vist kan styrke udbudssiden, men samtidig hindrer konjunkturopsving ved at svække efterspørgselen. Skønt der i forbindelse med lønforhandlinger er flere udslagsgivende faktorer, må det fastholdes, at hvis man indretter reallønsstigningen efter den samlede nationale produktivitetstigning, sikres både tilstrækkelig udvikling af efterspørgselen og hensynet til ECB's stabilitetsmål. En sådan indretning af den økonomiske politik kan føre til, at vi i Europa opnår bæredygtig og stabilitetsorienteret økonomisk vækst.

3.4 I de seneste år har det standpunkt været dominerende i de europæiske politiske henstillinger, at det er en række strukturelle faktorer (arbejdsmarkedsparternes lønpolitik, rigid arbejdsmarkedsregulering, for korte arbejdstider, manglende mobilitet og fleksibilitet hos arbejdstagerne), der er det europæiske arbejdsmarkeds problem. Og faktisk er hovedvægten i beskæftigelsespolitikken i de fleste medlemsstater i de seneste år blevet lagt på disse faktorer. Fremme af jobegnethed, afhjælpning af uddannelsesmæssige mangler og integration af vanskeligt stillede grupper på arbejdsmarkedet er derimod klart stillet i baggrunden.

3.5 EØSU har i den forbindelse flere gange gjort opmærksom på, at nedskæring af de sociale ydelser og af arbejdstagernes indkomster og utilstrækkelige investeringer i humankapital svækker den interne efterspørgsel, hvad der forstærker de økonomiske problemer og forringer produktiviteten. I øvrigt strider denne ensidige fokusering på udbuddet mod Lissabon-målene, herunder navnlig forøgelse af produktivitet og jobkvalitet. Sikker er i hvert fald, at en arbejdsmarkedspolitik, der satser for lidt på videreuddannelse og tvinger kvalificerede arbejdsløse til at tage lavt kvalificerede job, påvirker produktiviteten i negativ retning. Det er EØSU's opfattelse, at parallel forøgelse af beskæftigelsen og produktiviteten — hvad Kommissionen også for nylig har krævet — er den rette strategi. Naturligvis vil der også opstå lavt kvalificerede job. Her må man sørge for at overholde den arbejdsretlige og den sociale lovgivning.

3.6 I den europæiske beskæftigelsesdebat er det i dag behovet for at forøge beskæftigelsesfrekvensen, der står i centrum. Det strategiske mål fra Lissabon går ud på at fremme beskæftigelsen som det bedste middel til at forebygge fattigdom og udstødelse. Det udelukker en strategi, hvor der skal skabes arbejdspladser for enhver pris, og stiller ikke mindst krav om »forbedring af jobkvaliteten«. Den europæiske vej til fuld beskæftigelse skal derfor tilbagelægges uden opgivelse af ordentlige lønninger, social sikkerhed og høje arbejdsretlige normer. EØSU opfordrer til under videreførelsen af Lissabon-strategien at lægge øget vægt på jobkvalitet, særlig i forbindelse med strukturelle reformforanstaltninger.

3.7 Dermed vil EØSU ikke påstå, at arbejdsmarkedsreformer eller reformer på andre områder er uden betydning, når det gælder om at skabe beskæftigelse. Men når målet er at skabe flere og bedre arbejdspladser, er det af den overbevisning, at det i den nuværende situation først og fremmest drejer sig om at sætte gang i økonomien og fremme fornuftige strukturreformer. Kun på den måde kan virkningen og accepten af reformer forøges. Makroøkonomisk politik og strukturreformer skal supplere hinanden uden at erstatte hinanden.

⁽⁶⁾ Se bl.a. EØSU's udtalelse af 11.12.2003 »Overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker 2003-2005« (Ordfører : Thomas Delapina) (EUT C 80 af 30. 03. 2004).

4. Nye veje i beskæftigelsespolitikken: virksomhedernes innovationsevne — investering i arbejde — viden som nøgleressource

4.1 De europæiske virksomheders innovationsevne er afgørende for den økonomiske dynamik. Uden nye og forbedrede produkter og tjenesteydelser og uden produktivitetsfremgang vil Europa sakke agterud både økonomisk og beskæftigelsesmæssigt. Produktivitetsmæssige fremskridt indebærer også ændringer i arbejdsforholdene, som ikke altid eller ikke altid med det samme er positive. Men uden sociale og økonomiske innovationer ender man med sikkerhed i en nedadgående spiral. Ændringernes konsekvenser for arbejdsmarkedet skal mildes med sociale ledsageforanstaltninger.

4.2 Økonomisk vækst og et investeringsvenligt klima er væsentlige forudsætninger for skabelse af nye arbejdspladser og bevarelse af eksisterende beskæftigelse, og i det europæiske indre marked er det i betydeligt omfang nye virksomheder og små og mellemstore virksomheder, der står for dette.⁽⁷⁾ Små virksomheder og mikrovirksomheder er i høj grad forankrede i den lokale økonomi og profiterer derfor i særlig grad af stabil og stigende indenlandsk efterspørgsel. EØSU har derfor tidligere flere gange understreget, at man i beskæftigelsesøjemed bør fokusere særligt på at udvikle iværksætterlyst, føre en politik, der støtter videreførelse af virksomheder, og fremme etablering af virksomheder, der skaber ny beskæftigelse via innovation.⁽⁸⁾ Ofte er det netop de små og mellemstore virksomheder, der er særligt innovative, drevet af behovet for at sikre deres eksistens på markedet. Her bør man også være opmærksom på at støtte mikrovirksomheder. Det drejer sig om at give virksomhederne mulighed for fuldt ud at udfolde deres innovationspotentialer, navnlig via bedre betingelser for adgang til finansiering, administrative forenklinger i forbindelse med drift af virksomheder og styrkede uddannelsesforanstaltninger.

4.3 EØSU har også flere gange gjort opmærksom på, at menneskene med deres viden og færdigheder er den vigtigste ressource med henblik på innovation og fremskridt i vidensamfundet.⁽⁹⁾ Europa må finde ud af at udbygge sit potentiale af uddannede mennesker, videnskab, forskning og teknologi og at omsætte det til afsættelige nye produkter og tjenesteydelser og dermed beskæftigelse. Det stiller krav om høj uddannelsesfrekvens i alle befolkningsgrupper, om god erhvervsuddannelse og om lettelse af overgangen fra højere uddannelse til arbejdslivet. Indstillingen i samfundet skal udvikles sådan, at uddannelse bliver en selvfølge og højere uddannelse ikke betragtes som et privilegium. Aktuelle OECD-undersøgelser har på ny afsløret svaghederne i flere medlemsstaters uddannelsessystemer.⁽¹⁰⁾ Mangel på akademikere og faguddannede tegner til at blive en økonomisk flaskehals og er samtidig en afspejling af manglende adgang til uddannelse. Det er på høje tid, der gøres noget ved uddannelses- og efteruddannelsespolitikken. Hvad bliver der f.eks. af investeringer

— med henblik på at reducere frafaldsprocenten væsentligt, øge antallet af kandidater fra de højere læreanstalter og i praksis at sikre livslang læring for alle;

— med henblik på at lette overgangen fra universitets- og andre højere uddannelser til erhvervslivet, herunder ikke mindst de små og mellemstore virksomheder;

⁽⁷⁾ Se EØSU's udtalelse af 30.6.2004 »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af beslutning 2000/819/EF om et flerårigt program til fremme af initiativ og iværksætterånd, navnlig for små og mellemstore virksomheder (SMV) (2001-2005)« (Ordfører: Dimitris Dimitriadis) (EUT C 302 af 7.12.2004), EØSU's udtalelse af 31.3.2004 »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om ajourføring og forenkling af fællesskabsretten« (Ordfører: Daniel Retureau) (EUT C 112 af 30.4.2004) og EØSU's initiativudtalelse af 18.6.2003 »Små virksomheders og mikrovirksomheders rolle i EU's økonomi og erhvervsliv« (Ordfører: Antonello Pezzini) (EUT C 220 af 16.9.2003).

⁽⁸⁾ Se bl.a. EØSU's udtalelse af 24.9.2003 »Grønbog – en iværksætterkultur i Europa« (Ordfører: Ben Butters) (EUT C 10 af 14.1.2004).

⁽⁹⁾ Se f.eks. EØSU's sonderende udtalelse af 28.10.2004 »Uddannelse og produktivitet« (Ordfører: Christoforos Koryfidis) (CESE 1435/2004).

⁽¹⁰⁾ Se PISA 2003: OECD Programme for International Assessment (PISA).

- med henblik på som en vigtig præventiv beskæftigelsespolitisk foranstaltning at etablere erhvervs-mæssige grunduddannelser af kvalitet, der så problemløst som muligt kan sikre de unge adgang til og forbliven på arbejdsmarkedet;

- med henblik på at sikre flest mulige erhvervsaktive øget adgang til uddannelse, f.eks. ved at åbne mulighed for en uges frihed til uddannelse pr. år?

4.4 EØSU har i den forbindelse flere gange peget på det vigtige i, at alle overtager et ansvar for uddannelse og videreuddannelse, og fastslået, at investeringer i uddannelse ikke blot er det offentlige sag, men også virksomhedernes og de berørte personers, eftersom fordelene ved livslang uddannelse kommer både de beskæftigede, virksomhederne og samfundet til gode.⁽¹¹⁾ Erhvervsuddannelse og livslang ud- og efteruddannelse må ikke betragtes isoleret; de er tværtimod grundlæggende elementer i de erhvervsaktives karriereplanlægning. Uafhængigt af aldersgruppe og uddannelse bør der være tilstrækkelig motivation til og tilstrækkelige muligheder for at deltage i efteruddannelsesforanstaltninger. Kompetenceudvikling og innovationsberedskab forudsætter således også på virksomhedsplan investeringer i uddannelse og efteruddannelse og udvikling af en innovationsfremmende virksomhedskultur.

4.5 Men i dag er det ikke nok, at det enkelte menneske er kreativt og i stand til at lære nyt. Virksomheden skal selv være i stand til at lære, dvs. til at samle ny viden og omsætte den til produkter og tjenesteydelser, der kan afsættes. Innovationsevne er en vigtig konkurrencefaktor. For at sikre grundlaget for fremtidige innovationer må videnskab og forskning prioriteres højt. Det, det kommer an på, er, at det potentiale, der ligger i det offentlige og i det privatøkonomiske forskningssystem, udnyttes fuldt ud og kombineres effektivt. I den forbindelse er det meget vigtigt, at innovation og forskning støttes, og at udgifterne til forskning og udvikling i overensstemmelse med Lissabon-målet øges til 3 % af BNP — hvoraf 2/3 skal komme fra den private sektor.⁽¹²⁾ Den offentlige støtte til F&U bør styrkes både på europæisk og på nationalt plan, især i forbindelse med vækstfremmende nøgleteknologier, for at udbygge det videnskabelige grundlag og øge løftestangeffekten i forhold til den private sektors F&U-investeringer. Samtidig bør medlemsstaterne og Kommissionen forsøge at udnytte offentlige licitationer til nye forsknings- og innovationsintensive produkter og tjenesteydelser.

4.6 Innovativ arbejdstilrettelæggelse og innovationsmanagement er også et tema for små og mellemstore virksomheder. Mange af dem har udviklet specifikke løsninger og er »globale aktører«, andre har brug for specielle tilbud om innovationsrådgivning, der ud over innovationsmanagement også drejer sig om at skabe indlæringsfremmende arbejdsmiljøer og om medarbejdernes særlige uddannelsesbehov. Netværk, samarbejde og vidensmanagement kan i den forbindelse hjælpe SMV'erne med i fællesskab at åbne nyt vidensmæssigt potentiale.⁽¹³⁾ Denne kulturelle mangel må afhjælpes, så SMV'erne i højere grad kan få udbytte af grundforskningen. For at kunne være innovative har SMV'erne desuden brug for en solid grundfinansiering og adgang til risikovillig kapital. Konkret betyder det også, at en række direktiver vedrørende EU's indre marked skal gennemgås med henblik på deres konsekvenser for SMV'erne og eventuelt forbedres (f.eks. direktiverne om liberalisering af de finansielle markeder og om Basel II).

⁽¹¹⁾ EØSU's initiativudtalelse af 26.2.2004 om »Foranstaltninger til støtte for beskæftigelsen« (Ordfører: Renate Hornung-Draus; medordfører: Wolfgang Greif) (EUT C 110 af 30.4.4.2004).

⁽¹²⁾ Se EØSU's udtalelse af 15.12.2004 »Meddelelse fra Kommissionen: Videnskab og teknologi, nøglen til Europas fremtid – Retningslinjer for EU's politik til støtte af forskning« (Ordfører: Gerd Wolf) (EUT C 157 28.6.2005).

⁽¹³⁾ Således fremgår det af en undersøgelse udarbejdet i fællesskab af Cambridge University og Massachusetts Institute of Technology (USA) at ca. to tredjedele af de britiske SMV'er trækker på ekspertise fra højere læreanstalter mod kun en tredjedel af SMV'erne i USA. Derimod finder kun 13 % af de britiske SMV'er stærkt tilknytning til universitetsverdenen vigtig mod 30 % i USA (se Financial Times, London, tirsdag den 30. november 2004).

4.7 En højproduktiv industriel kerne er og bliver også i EU grundlaget for en blomstrende økonomi. Industri og tjenesteydelser er indbyrdes afhængige. En forudsætning for innovation er også, at forskning og udvikling målrettet orienteres efter viden- og tjenesteydelsessamfundets behov, i hvilken forbindelse der må lægges særlig vægt på at udnytte nye beskæftigelsesmuligheder ikke bare på traditionelle områder inden for fremstillingsindustrien. Ud over fremme af avanceret teknologi stiller Lissabon også krav om, at der fokuseres på tjenesteydelsesektoren. Det forudsætter, at samfundsrelaterede tjenester nyvurderes, at presset på de offentlige budgetter lettes, og at effektive offentlige forvaltningers betydning for den økonomiske udvikling anerkendes. Stikord som uddannelse, mobilitet, individualisering, krav om demografisk udvikling, om pleje og sundhedsydelser, om forenelighed mellem familieforpligtelser og job peger sammen med ændrede kommunikations- og fritidsvaner på større og nye behov for såvel sociale, personrelaterede som kommercielle tjenesteydelser, som i mange tilfælde først nu er ved at blive udviklet professionelt. ⁽¹⁴⁾ I den forbindelse har EØSU flere gange understreget socialøkonomiens og den tredje sektors vigtige rolle. ⁽¹⁵⁾

4.8 I forbindelse med innovation drejer det sig først og fremmest om menneskene, om kreativitet, uddannelse, viden, evne til at lære og arbejdstilrettelæggelse. Selvstændighed, selvbestemmelsesret og medindflydelse er afgørende størrelser. Derfor er det vigtigt at få nydefineret forholdet mellem arbejdsmarkedets parter og medbestemmelsesstrukturerne. Stabile forhold mellem ledelse og arbejdstagere fremmer innovation. Så de, der nu vil svække interesserepræsentationen og ændre ved forholdet mellem arbejdsmarkedets parter og dermed begrænse de ansattes fundamentale rettigheder i stedet for at styrke dem, skaber nye hindringer for innovation. I den forbindelse understreger EØSU, at det foreliggende forslag til rammedirektiv om tjenesteydelser i det indre marked ikke må føre til forringelse af de eksisterende normer på det sociale, lønmæssige og sikkerhedsmæssige område.

5. Ændringer stiller krav om en på lang sigt solvent velfærdsstat, om en aktiv og præventiv arbejdsmarkedspolitik og om modernisering og forbedring af de sociale beskyttelsessystemer

5.1 Den, der skal samle mod til innovation og forandring, har ud over egne initiativer også brug for støtte fra samfundets side. Risikoberedskab og social sikkerhed går hånd i hånd. Mange er i den forbindelse henvist til tjenesteydelser fra samfundets side, der gør det muligt at give sig i kast med noget nyt. Organiseret social samhørighed, som er et væsentligt træk ved den europæiske sociale model, og innovation hører sammen. Men velfærdsstaten må hele tiden tage højde for nye krav. EØSU er i den forbindelse af den overbevisning, at beskæftigelsesmålene fra Lissabon kun kan nås, hvis socialpolitikken styrkes, og de politiske bestræbelser for i det mindste at gennemføre sociale minimumsbestemmelser til udligning af arbejdsbetingelserne og levevilkårene i Europa videreføres. Det er særligt påtrængende i den udvidede Union, eftersom forskellene med hensyn til velstandsniveau tager til inden for EU.

5.2 For at modvirke risikoen for konkurrence på sociale normer må de eksisterende bestemmelser i EU's social- og arbejdsmarkedsløvgivning om arbejdsbetingelser, arbejds- og sundhedsbeskyttelse, arbejdstagerrettigheder, ligestilling mellem kønnene og respekt for den enkeltes rettigheder efterleves bedre og videreudvikles. Det gælder også reglerne om arbejdstid.

⁽¹⁴⁾ Se rapporten fra maj 2004 fra højniveaugruppen vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikens fremtid i den udvidede Europæiske Union.

⁽¹⁵⁾ Se EØSU's udtalelse af 10.12.2003 om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Midtvejsevaluering af den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden« (SOC/148 – Ordfører: Luca Jahier – EUT C 80 af 30.3.2004), EØSU's initiativudtalelse af 12.9. 2001 om »Almennyttige sociale tjenester i den private nonprofit-sektor i EU« (SOC/067 – Ordfører: Jean-Michel Bloch-Lainé – EFT C 311 af 7.11.2001) og EØSU's udtalelse af 2.3.2000 om »Socialøkonomien i det indre marked« (INT/029 – Ordfører: Jan Olsson – EFT C 155 af 29.5.2001).

5.3 EØSU har tidligere flere gange, f.eks. i udtalelsen om »Foranstaltninger til støtte for beskæftigelsen« foranlediget af »beskæftigelsestaskforcen« påpeget nødvendige og gennemførlige innovationer på følgende områder ⁽¹⁶⁾:

- Social sikring på bredere grundlag — etablering af barrierer mod fattigdom;
- Tilpasningsevne stiller krav om ægte balance mellem fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet; nye former for arbejdstilrettelæggelse forudsætter nye former for sikkerhed;
- Fremme af aktive og præventive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, særlig til gavn for vanskeligt stillede grupper på arbejdsmarkedet, og af integration af kvindelige indvandrere;
- Integration af unge på arbejdsmarkedet og bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed;
- Uddannelsesmæssig offensiv — forbedring af uddannelsen i førskolealderen — heldagspasning af høj kvalitet — overenskomstmæssigt sikrede efteruddannelsestilbud som led i livslang læring;
- Investeringer i alderssvarende arbejdstilrettelæggelse — udnyttelse af ældre arbejdstageres viden og erfaring;
- Forøgelse af kvinders erhvervsaktivitet — sikring af forenelighed mellem erhvervsaktivitet og familieforpligtelser.

5.4 Udvalget har i den forbindelse lagt særlig vægt på bl.a. følgende udsagn:

- Fremme af aktive og præventive foranstaltninger for arbejdsløse og ikke-erhvervsaktive må anerkendes som et vigtigt mål, og arbejdsmarkedspolitiske instrumenter må konsekvent udformes, så de letter arbejdsløses reintegration på det primære arbejdsmarked.
- Navnlig arbejdsløse unge må have den fornødne støtte, så de så problemløst som muligt kan få fodfæste på arbejdsmarkedet. Foruden af stigende vækst vil det i væsentligt omfang afhænge af erhvervsuddannelsens kvalitet og af bedst mulig uddannelse på alle trin til og med de højere læreanstalter, om de unge kan sikres kontinuerlig forbliven og avancement på arbejdsmarkedet. Alle arbejdsmarkedets aktører opfordres til at tage deres aktuelle bidrag og politik til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden op til overvejelse. ⁽¹⁷⁾
- For særlige grupper, f.eks. handicappede og dårligt uddannede, der møder ekstra vanskeligheder på arbejdsmarkedet, må der tilvejebringes de nødvendige forudsætninger — særlig i form af efteruddannelse — som kan lette deres adgang til, forbliven på og avancement på arbejdsmarkedet.
- Under indtryk af prognoserne om indskrumpende erhvervsaktiv befolkning i Europa kan indvandrere spille en vigtig rolle til sikring af tilstrækkeligt potentiale af kvalificeret arbejdskraft på arbejdsmarkedet, hvilket dog forudsætter diverse foranstaltninger. ⁽¹⁸⁾

⁽¹⁶⁾ EØSU's initiativudtalelse af 26.2.2004 om »Foranstaltninger til støtte for beskæftigelsen« (Ordfører: Renate Hornung-Draus; medordfører: Wolfgang Greif) (EUT C 110 af 30.4.2004).

⁽¹⁷⁾ Se også »Den europæiske ungdomspagt«, et blandt flere forslag til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed og social udstødelse fremsat af Frankrig, Spanien og Sverige på Det Europæiske Råds møde den 5. november 2004.

⁽¹⁸⁾ EØSU's udtalelse af 10.12.2003 om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indvandring, integration og beskæftigelse« (Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños) (EUT C 80 af 30.3.2003).

- For under indtryk af den skrumpende og aldrende erhvervsaktive befolkning faktisk at komme igennem med at fremme aktiv aldring, må der tilvejebringes økonomiske og politiske rammebetingelser, der styrker incitamenterne til et længere erhvervsaktivt liv og samtidig gør det lettere for virksomhederne at beskæftige ældre arbejdstagere.

5.5 EØSU har i den forbindelse navnlig understreget, at der bør gøres mere for at forøge kvindernes beskæftigelsesfrekvens og for at fjerne de hindringer, der fortsat afholder kvinder fra deltagelse på arbejdsmarkedet, samt at der konsekvent bør tages fat på eksisterende uligheder (f.eks. med hensyn til løn). Eftersom større erhvervsdeltagelse fra kvindernes side i afgørende grad afhænger af, at familiehensyn og job er forenelige — i samme grad for mænd som for kvinder — bør man konsekvent søge dette Lissabon-mål realiseret. EØSU bifalder derfor opfordringerne til medlemsstaterne om på alle niveauer, og dermed også via offentlige instanser, at sikre, at der er gode pasningsmuligheder nok for børn og andre trængende (f.eks. ældre pårørende og syge) til overkommelige priser. Medlemsstaterne skal efterleve henstillingerne herom i de aktuelle beskæftigelsespolitiske retningslinjer ved at opstille konkrete mål og udarbejde handlingsplaner til realisering af dem.

5.6 Desuden må der i forbindelse med gennemførelsen af Lissabon-strategien på områderne beskæftigelse og social integration af alle socialt udstødte og forfordelte grupper lægges stor vægt på at bekæmpe diskrimination og fremme lige muligheder. Medlemsstaterne bør udtrykkeligt opfordres til i deres nationale handlingsplaner fortsat at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af diskrimination.

5.7 I ekspertrapporten om social- og arbejdsmarkedspolitikens fremtid fastholdes det, at den gængse opfattelse, at social beskyttelse undergraver konkurrenceevne, økonomisk vækst og høj beskæftigelse, næppe er holdbar, og at et højt økonomisk præstationsniveau i lande som Sverige, Danmark, Østrig, Luxembourg og Holland går hånd i hånd med et højt socialt beskyttelsesniveau.⁽¹⁹⁾ De lande, der klarer sig bedst med hensyn til konkurrenceevne, investerer gennemgående relativt kraftigt i socialpolitikken og de sociale sikringssystemer og noterer samtidig høje beskæftigelses- og lave fattigdomstal efter sociale overførsler. Det, det drejer sig om i dag, er en afbalanceret kombination af modernisering og forbedring af de sociale sikringssystemer for, under opretholdelse af deres sociale beskyttelsesfunktioner, at tilpasse dem til aktuelle forhold (f.eks. den demografiske udvikling). Det skal sikres, at systemerne kan finansieres på lang sigt, men det skal ske under hensyntagen til kriterier som social rimelighed, generel tilgængelighed og tjenesteydelser af høj kvalitet.

5.8 I de fleste europæiske lande finansieres den sociale sikring hovedsageligt via arbejdstagernes og arbejdsgivernes sociale bidrag. Disse bidrag er til dels steget til et niveau, der kan gøre det vanskeligere at skabe arbejdspladser.

- EØSU tilslutter sig i den forbindelse henstillingerne fra højniveaugruppen vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikens fremtid i den udvidede Union om at udvide finansieringsgrundlaget for de sociale sikringssystemer for at aflaste arbejdsfaktoren.⁽²⁰⁾

- Samtidig bør der træffes foranstaltninger, der kan komme en truende udhuling af skatte- og afgiftsvæsenet i forkøbet. EØSU har tidligere gjort opmærksom på, at et ensartet beregningsgrundlag for virksomhedsbeskatningen i EU kan være et vigtigt skridt i denne retning. Hvad angår skatter på mobile faktorer og inden for miljøområdet bør man drøfte minimumsskatteprocenter.

⁽¹⁹⁾ Se European Policy Centre (2004) : Lisbon revisited – Finding a new path to European Growth (citeret s. 42 i højniveaugruppens rapport fra maj 2004 om social- og arbejdsmarkedspolitikens fremtid i den udvidede Europæiske Union).

⁽²⁰⁾ Se rapporten fra maj 2004 fra højniveaugruppen vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikens fremtid i den udvidede Europæiske Union.

- Desuden har EØSU flere gange opfordret medlemsstaterne til at intensivere bestræbelserne på at modernisere og forbedre deres socialsikringsystemer, så de bliver mere beskæftigelsesvenlige. ⁽²¹⁾

5.9 Forøgelse af de ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens er også et af Lissabon-målene. Ifølge Kommissionen skal der skabes 7 mio. arbejdspladser for at nå målsætningen på 50 %. EØSU har tidligere sagt, at det i princippet betragter forhøjelse af den faktiske pensionsalder som et fornuftigt mål, hvis det sker på rimelige økonomiske og politiske betingelser som led i en strategi for aktiv aldring. Men mange medlemsstater har som et centralt punkt i deres pensionsreformer uden videre gennemført en forøgelse af den lovhjemlede pensionsalder og samtidig i stadig højere grad generelt indskrænket eller helt afskaffet adgangen til førtidspension. Bag dette ligger den ensidige antagelse, at det først og fremmest er på grund af manglende vilje hos de berørte og manglende tilskyndelser i pensionsforsikringsretten, at ældre arbejdstagere ikke bliver længere på arbejdsmarkedet. Andre vigtige aspekter ser man bort fra. Medlemsstaterne må sørge for tilskyndelser, der dels gør det muligt for arbejdstagerne frivilligt at udskyde deres udtræden af arbejdslivet til efter den lovhjemlede pensionsalder, dels støtter virksomhederne i at skabe egnede arbejdspladser og arbejdsbetingelser.

5.10 EØSU plæderer som højniveaugrupperne »beskæftigelse«, »social- og arbejdsmarkedspolitikens fremtid i den udvidede Union« og »Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse« for løsninger — som allerede er gennemført i nogle medlemsstater (Finland og Sverige) — der tager udgangspunkt i jobkvalitet og efteruddannelse. For hvis aldersgruppen af 55-64 årige skal være i produktiv beskæftigelse i 2010, er der først og fremmest brug for et arbejdsmarked, der også gør det muligt at beskæftige ældre arbejdstagere, hvilket kræver en aktiv indsats af alle aktører, herunder forbedring af de pågældendes kvalifikationer. Det forudsætter investeringer i produktiv videreuddannelse og i præventive foranstaltninger inden for sundhedsbeskyttelse og sundhedsfremme med henblik på at bevare arbejdsevnen. Men en politik, der vil ændre de ældre arbejdstageres situation, kommer for sent, hvis den først sætter ind over for aldersgruppen af 40-50 årige. Derfor er en personaleforvaltning, der fra erhvervsaktivitetens begyndelse tager hensyn til alderen, lige så nødvendig som arbejdspladsmodeller for en aldrende medarbejderstab (herunder især passende arbejdstidsmodeller, der reducerer de fysiske såvel som de psykiske belastninger). ⁽²²⁾

6. EØSU's politiske henstillinger

6.1 Indholdsmæssig samordning af den økonomisk-politiske og den beskæftigelsespolitiske koordinering

- Efter Lissabon er der udfoldet positive anstrengelser for at synkronisere koordineringen af beskæftigelsespolitikken med koordineringen af den økonomiske politik. Men det er fortsat et problem, at der savnes indholdsmæssig samordning, i hvilken forbindelse det må sikres, at de beskæftigelsespolitiske retningslinjer og retningslinjerne for den økonomiske politik er kohærente og i indbyrdes balance.
- Effektiv koordinering mellem aktørerne (regeringerne, ECB, arbejdsmarkedets parter) bliver der kun tale om, hvis også penge- og budgetpolitikken påtager sig et ansvar for vækst og beskæftigelse, og dette kommer til udtryk i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik.

⁽²¹⁾ EØSU's udtalelse af 1.7.2004 om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Modernisering af den sociale beskyttelse med henblik på flere og bedre job – en helhedsstrategi, der skal bidrage til virkeliggørelse af målsætningen om, at arbejde skal kunne betale sig« (Ordfører: Donna St Hill) (EUT C 302 af 7.12.2004).

⁽²²⁾ Se EØSU's udtalelse af 16.12.2004: »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget: Flere ældre i arbejde – senere udtræden af arbejdsmarkedet« (Ordfører: Gérard Dantin) (EUT C 157 28.6.2005).

- I den forbindelse må der også tages større hensyn til Kommissionens reformforslag om i højere grad at orientere vækst- og stabilitetspagten ud fra hensynet til væksten — som højniveaugruppen af sagkyn-dige vedrørende Lissabon-strategien også har stillet krav om — bl.a. ved i forbindelse med beregningen af underskud at se bort fra strategiske investeringer i vækst og beskæftigelse. Det bliver Rådets sag på Kommissionens forslag at afgøre, hvilke investeringer der skal betragtes som strategiske investeringer af europæisk interesse.

6.2 Bedre inddragelse af arbejdsmarkedets parter og opvurdering af den makroøkonomiske dialog

- Dette skal ske på nationalt og europæisk plan. Således kan f.eks. en realpolitisk opvurderet makroøko-nomisk dialog bidrage væsentligt til bedre »governance« (styring) og, under inddragelse af arbejdsmar-kedsparterne og hensyntagen til deres synspunkter, til, at hele processen lykkes. Det er det eneste sted, hvor alle aktører med ansvar for den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken mødes i åben dialog om, hvordan man inden for EU bedst når frem til et vækst- og beskæftigelsesfremmende »policy mix«.
- I medlemsstaterne skal der, under hensyntagen til deres fulde autonomi, sikres passende inddragelse af arbejdsmarkedets parter ikke mindst i forbindelse med strukturreformer, uddannelse og innovation, men også i debatterne om alle den europæiske beskæftigelsesstrategis faser (udarbejdelse, gennemførelse og evaluering af de nationale handlingsplaner) ⁽²³⁾.

6.3 Effektivt samarbejde mellem de kompetente rådssammensætninger

- Hvis det skal lykkes at gennemføre en beskæftigelsespolitisk helhedsstrategi i EU, skal samarbejdet mellem en række »Lissabon-relevante« rådssammensætninger intensiveres. Navnlig er der brug for indgående koordinering mellem Økofin-Rådet og rådene vedrørende konkurrence, beskæftigelse og social- og arbejdsmarkedspolitik, sundhed og forbrugerbeskyttelse.
- Bedre koordinering er der også brug for ikke mindst i forbindelse med forberedelsen af forårstopmødet: Lissabon-processen er en horisontal proces, og den må ikke udelukkende overlades til Økofin-Rådet.

6.4 Makropolitik og strukturreformer skal supplerer hinanden

- Efter at der i 2000 i EU-15 kunne noteres en vækst på 3 %, må det fastholdes, at det især er makroøko-nomiske og kun i mindre grad strukturpolitiske årsager, der ligger bag den svækkede vækst i de seneste år. Det bør der tages hensyn til i de overordnede retningslinjer for den europæiske økonomiske politik.
- Efterspørgselskomponenterne forbrug og private og offentlige investeringer skal styrkes mærkbart for at rette op på den svage købekraft i Europa. Som tilskud hertil kan intelligent udformede strukturreformer, der ikke yderligere svækker den interne efterspørgsel, også give vigtige impulser til at skabe beskæfti-gelse.
- Derfor må fremme af jobegnethed, fjernelse af kvalifikationsmæssige mangler og integration af vanske-ligt stillede grupper på arbejdsmarkedet prioriteres højt.

⁽²³⁾ Se rapporten fra 2004 om initiativer taget af arbejdsmarkedets parter i medlemsstaterne med henblik på implemen-tering af retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken, udarbejdet af ETUC, UNICE og UEAPME.

- EU som helhed klarer sig for tiden godt i den globale konkurrence; der er ligevægt på handelsbalancen, men vækstraten er utilstrækkelig. I den globale konkurrence må Europa besinde sig på sine stærke sider. Det kan ikke konkurrere med landene i Asien og Afrika om de laveste lønninger. I stedet må det fortsat satse på en bredt anlagt innovationspolitik og på produktion af avancerede varer og tjenesteydelser med stor værditilvækst.
- Blandt forudsætningerne for positive virkninger af frihandel er en valutakursordning, der ikke forvrider priserne på omsættelige varer, og en arbejdsdeling mellem alle de i handelen involverede lande, som gør det muligt at øge lønningerne i forhold til produktivitetsstigningen. Ingen af de to forudsætninger er for øjeblikket til stede, men de politisk ansvarlige i EU bør sætte sig som mål at tilvejebringe dem.
- EØSU opfordrer til, at man i forbindelse med videreførelsen af Lissabon-strategien lægger større vægt på jobkvalitet, særlig i forbindelse med gennemførelse af strukturelle reformforanstaltninger.

6.5 Støtte til de små og mellemstore virksomheders beskæftigelsesfremmende indsats

- Det er ikke mindst de små og mellemstore virksomheder, der sørger for økonomisk vækst og nye arbejdspladser i det europæiske indre marked. Derfor skal iværksætterlysten fremmes og iværksætterpotentialet udfoldes fuldt ud, navnlig via bedre betingelser for adgang til finansiering, administrative forenklinger i forbindelse med drift af virksomheder og styrkede uddannelsesforanstaltninger.⁽²⁴⁾
- Støtte bør først og fremmest komme de virksomheder til gode, der i kraft af innovation sørger for vækst og beskæftigelse. Det er langt vigtigere end blot at øge antallet af virksomheder.

6.6 Optimering af implementeringen i medlemsstaterne

- I overensstemmelse med rapporten fra november 2004 fra højniveaugruppen af sagkyndige vedrørende Lissabon-strategien under forsæde af Wim Kok er EØSU overbevist om, at medlemsstaterne i højere grad end hidtil skal holdes fast på deres pligt, hvis Lissabon-målene skal nås. At der er mål, som ikke er nået, har for øjeblikket knap nok konsekvenser for udformningen af politikken i medlemsstaterne. At de offentligt »bliver stillet i gabestokken«, har kun begrænset virkning.
- De generelle beskæftigelsesmål skal omsættes til passende ambitiøse nationale mål, og der skal sikres mere gennemsigtighed og bredere national debat om en national rapport om gennemførelsen af Lissabon-strategien (eller om en handlingsplan).
- »Benchmarkingen« skal foregå på en sådan måde, at den enkelte medlemsstats relative position kan aflæses, og fornuftige politiske slutninger kan drages.
- Der er nogle medlemsstater, der på grund af deres udgangsposition i 2000 må anstrenge sig mere end andre for at nå det generelle beskæftigelsesmål fra Lissabon. Men der stilles også krav til dem, der har en erhvervsaktivitetsfrekvens på over eller lige ved 70 %, lige så vel som til dem, der ligger lavere. Der bør således fokuseres mere på udviklingen i beskæftigelsen som sådan end på sammenligning af tallene.

⁽²⁴⁾ Se EØSU-udtalelserne i note 7 og 8.

- For at processen kan lykkes, må der — som Det Europæiske Råd opfordrede til i marts 2004 — dannes egentlige nationale reformpartnerskaber under passende inddragelse af arbejdsmarkedets parter, og de nationale parlamenter må påtage sig et større ansvar.

6.7 *Stærkere hensyntagen til udvidelsen*

- EU må være særlig opmærksom på de nye medlemsstaters behov i forbindelse med udformningen af sin beskæftigelsesstrategi, så disse lande også kan opfylde de fælles beskæftigelsesmål.
- Netop i de nye medlemsstater må der lægges særlig vægt på ordentligt og effektivt at inddrage arbejdsmarkedsparterne i forbindelse med alle beskæftigelsesstrategiens faser.
- Med henblik på eventuel optagelse i Euro-området må konvergenskriterierne udformes sådan, at de ikke hindrer, men fremmer vækst og beskæftigelse.

6.8 *»Lissabonisering af EU-budgettet«*

- Skal EU's beskæftigelsesmål nås, bliver der også brug for europæiske vækstinitiativer, der ikke kan begrænses til foregribelse af allerede besluttede EIB-projekter. Sapir-rapporten fra 2003 har allerede leveret en række vigtige tanker, der går i retning af et konjunkturbudget.
- Også Kommissionens forslag til finansielle overslag for perioden 2006-2013 indeholder interessante forslag som f.eks. etablering af en vækstjusteringsfond. Disse overvejelser må videreføres, og der må gøres alt for at sikre, at der fra det kommende EU-budget kan udgå effektive europæiske vækst- og beskæftigelsesinitiativer.
- Det må i den forbindelse sikres, at de midler, der stilles til rådighed, ikke mindst i udvidelseslandene anvendes effektivt til konsekvent gennemførelse af Lissabon-målene med henblik på vækst og beskæftigelse.

6.9 *Styrket dialog med civilsamfundet og EØSU's rolle*

- Lissabon-processen er også afhængig af, hvad menneskene i Europa tænker om den. EØSU er rede til som led i den europæiske beskæftigelsespolitik at stille sin sagkundskab til rådighed og bidrage til ekspertisen og til den nødvendige formidling af Lissabon-strategien over for Europas borgere.
- EØSU betragter Lissabon-processen som en af sine vigtigste prioriteringer og finder passende interne strukturer nødvendige for at kunne arbejde nært sammen med Kommissionen og de øvrige EU-institutioner og for at kunne holde intensiv operationel kontakt til civilsamfundet på europæisk plan og i medlemsstaterne.
- I betragtning af dets ekspertise og repræsentativitet mener EØSU, at det kunne spille en rolle i den udarbejdelse af konsekvensanalyser, som Kommissionen ønsker skal ske systematisk. Som det fremgår af de nuværende debatter, er det afgørende, at lovgivningsforslag afspejler en række forskellige synspunkter og at de bygger på mere stringente og objektive grundlag. Den hurtige fremsendelse af konsekvensanalyserne til EØSU og muligheden for at fremsætte bemærkninger hertil, inden konsekvensanalyserne meddeles EU-institutionerne, ville gøre det muligt at skabe større accept af EU's lovgivningsinitiativer, hvilket ville svare til ånden i Partnerskabet for Europæisk Fornyelse.

Bruxelles, den 9. februar 2005

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: Finansiering af Natura 2000«

KOM(2004) 431 endelig

(2005/C 221/19)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber 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 Lutz Ribbe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 10. februar 2005, enstemmigt følgende udtalelse:

1. Indledning

1.1 Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om »Finansiering af Natura 2000«, som behandles i denne udtalelse,

- beskriver naturbeskyttelsen i Europa, som stadig er utilfredsstillende,
- henviser til de mange politiske beslutninger, som bl.a. EU's stats- og regeringschefer har truffet om bevarelse af biodiversiteten i Europa,
- gør rede for den relevante europæiske lovgivning om naturbeskyttelse og de deraf følgende forpligtelser ikke kun for EU, men også for medlemsstaterne, navnlig hvad gælder etablering af Natura 2000-nettet til fremme af naturbeskyttelsen,
- gentager årsagerne til, at det er nødvendigt at engagere sig i naturbeskyttelse. Årsagerne skal findes ikke blot inden for området naturbevarelse/kultur, men i høj grad også på det økonomiske og sociale område, og
- fremsætter forslag om en eventuel EU-medfinansiering af NATURA 2000-foranstaltninger.

1.2 Kommissionen beskriver i sin meddelelse den nuværende praksis vedrørende EU-medfinansiering, som først og fremmest tager udgangspunkt i Habitatdirektivets⁽¹⁾ artikel 8. Denne praksis har hidtil ikke været tilstrækkelig til at løse problemerne.

1.3 Meddelelsen angiver det finansielle behov i forbindelse med etablering, gennemførelse og opretholdelse af Natura 2000-nettet. Kommissionen henviser imidlertid til, at nøjagtige tal endnu ikke foreligger. I det skøn, Kommissionen i øjeblikket anser for mest troværdigt, anslås de årlige omkostninger til at ligge på 6,1 mia. EUR (for EU-25)⁽²⁾. Det understreges, at dette

skøn »kan og bør forbedres yderligere«. Dette er navnlig en opgave for medlemsstaterne, som i sidste ende er ansvarlige for at søge om medfinansieringsmidler.

1.4 Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at diskussionen i EU ikke længere går på, om fællesskabsmidler vil blive stillet til rådighed for etablering og opretholdelse af Natura 2000-nettet, men i stedet på *hvordan* dette bedst kan gennemføres.

1.5 I den forbindelse nævnes tre muligheder:

- anvendelse af allerede eksisterende EU-fonde (navnlig midler til udvikling i landdistrikter, som stilles til rådighed under EUGFL — Garantisektionen, Struktur- og Samhørighedsfonde samt Life-Natur),
- udvidelse og opgradering af Life-Natur-instrumentet, så det bliver det primære finansieringsinstrument,
- oprettelse af et nyt finansieringsinstrument reserveret Natura 2000.

1.6 Efter at have afvejet disse muligheder og efter bl.a. at have hørt de berørte medlemsstater har Kommissionen besluttet sig for den første mulighed, dvs. anvendelse af eksisterende EU-fonde.

1.7 Kommissionen gør imidlertid også opmærksom på de begrænsninger, som er forbundet med denne mulighed, og som der må findes en løsning på. Det understreges bl.a., at en del af de eksisterende fonde ikke kan anvendes generelt, og at bestemte regioner, hvori der kan være Natura 2000-områder, derfor i praksis ville være udelukket fra støtte. Som bekendt kan EFRU f.eks. ikke anvendes generelt, og samhørighedsfondens midler kommer også kun bestemte medlemsstater til gode. Kommissionen lover at afhjælpe dette problem via en struktur-fondsreform.

⁽¹⁾ Direktiv 92/43/EØF (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7).

⁽²⁾ Samlede omkostninger, som det påhviler medlemsstaterne og EU at dække.

2. Generelle bemærkninger

2.1 EØSU bifalder Kommissionens meddelelse, som i det store og hele udgør et glimrende diskussionsgrundlag. De spørgsmål, der behandles i meddelelsen, burde for længst have været taget op, for på trods af diverse politiske tilsagn har den alvorlige situation på naturbeskyttelsesområdet ikke ændret sig afgørende i de forløbne år. Kommissionen og medlemsstaterne henviser igen og igen til den fortsatte forværring på naturbeskyttelsesområdet. Målt i BNP har det europæiske samfund aldrig før haft det materielt så godt og naturbeskyttelsen det så dårligt.

2.2 EØSU henviser i denne sammenhæng til sin initiativudtalelse »Natur og naturbeskyttelse i Europa: en tilstandsrapport« fra 2001⁽¹⁾ samt til Kommissionens »Gennemgang af miljøpolitikken 2003«⁽²⁾. Det glæder sig over det store sammenfald i Kommissionens og EØSU's vurdering af situationen.

2.3 Natura 2000-nettet er først og fremmest baseret på Habitatdirektivet fra 1992. Med vedtagelsen af dette direktiv har medlemsstaterne såvel som Kommissionen afgivet to løfter:

- for det første at gennemføre etableringen af et europæisk naturbeskyttelsesnet, som benævnes Natura 2000 inden for 3 år⁽³⁾, og
- for det andet at stille midler til rådighed hertil, så den finansielle byrde ikke pålægges jordejerne eller brugerne af jorden.

2.4 Ingen af disse løfter er blevet indfriet. Både Kommissionen og medlemsstaterne opfordres derfor til ikke at nøjes med gyldne løfter, men til at gennemføre deres beslutninger konsekvent.

2.5 Natura 2000-nettet er af afgørende betydning for sikringen af biodiversiteten i Europa. Stats- og regeringscheferne har gentagne gange offentligt forpligtet sig til at standse biodiversitetens tilbagegang. EØSU minder endvidere om de forpligtelser, som EU og medlemsstaterne har indgået inden for rammerne af biodiversitetskonventionen. Natur- og artsbeskyttelse er også nødvendig for at sikre vigtige genetiske og biotiske ressourcer.

2.6 Det er klart, at spørgsmålet om finansiering af Natura 2000 vil være afgørende ikke kun for naturbeskyttelsen som sådan, men også for samfundets accept af naturbeskyttelsen og for Kommissionens og medlemsstaternes miljøpolitiske troværdighed.

⁽¹⁾ EFT C 221 af 7.8.2001, s. 96-102.

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet »Gennemgang af miljøpolitikken 2003« KOM(2003) 745 endelig af 3.12.2003.

⁽³⁾ Tidsrammen på 3 år (altså indtil 1995) gjaldt medlemsstaternes rapporter om passende områder. En sådan melding er endnu ikke i alle tilfælde afgivet definitivt.

2.7 EØSU konstaterer, at der er meget store forsinkelser i udpegelsen af Natura 2000-områder. 12 år efter vedtagelsen af Habitatdirektivet er nettet endnu ikke etableret. Indtil nu har ejere og brugere af jord ofte betragtet det som en ulempe at befinde sig i eller arbejde i Natura 2000-områder. Dette skyldes bl.a., at de finansielle konsekvenser endnu ikke er endeligt afklaret.

2.8 EØSU har gentagne gange gjort opmærksom på, at bevarelsen af Europas enestående naturarv kræver, at der etableres et reelt partnerskab mellem naturbeskyttelsen og landbruget. I den forbindelse må landbrugere, der overholder og gennemfører de pågældende naturbeskyttelsesbestemmelser, netop også behandles som reelle partnere af myndighederne og af de lokale naturforkæmpere. Endvidere er det yderst vigtigt, at finansielle spørgsmål afklares i denne sammenhæng.

2.9 Kommissionens meddelelse kommer derfor på et meget sent tidspunkt. Det er ikke undgået EØSU's opmærksomhed, at der i Kommissionen har været betydelige problemer med at opnå enighed om udarbejdelsen af meddelelsen, hvilket har ført til gentagne forsinkelser i forelæggelsen af dokumentet.

2.10 I sin initiativudtalelse havde EØSU peget på to centrale punkter, som nu også af Kommissionen betegnes som særlig vigtige. Det drejer sig om følgende:

- Europa råder ikke blot over særlige kulturelle værdier. De forskellige kultur- og naturlandskaber udgør en **enestående og bevaringsværdig naturarv**. Den store mangfoldighed af forskellige landskabstyper og følgelig af dyre- og plantearter gør kontinentet specielt tiltrækkende og fascinerende. At bevare mangfoldigheden er blevet en politisk og forvaltningsmæssig opgave på alle planer samt en opgave for den enkelte borger, så de kommende generationer også kan have del i denne rigdom.
- **Naturbeskyttelse** er imidlertid ikke kun et mål i sig selv. Naturen er **det nødvendige livsgrundlag og økonomiske grundlag**. Den er en vigtig ressource for økonomisk aktivitet og desuden forudsætning for en række sports-, fritids- og rekreativmuligheder, for sygdomsforebyggelse og i enkelte tilfælde for lægebehandling.

2.11 EØSU hilser det velkommen, at Kommissionen i sin meddelelse netop tager fat på de økonomiske aspekter. EØSU er helt enig med Kommissionen i, at biodiversitetsbeskyttelse ikke blot er en »valgmulighed, men snarere et kritisk element af bæredygtig udvikling«.

2.12 Det må imidlertid konstateres, at den i meddelelsens punkt 2.2.3 omtalte betydning for regionernes økonomi og de dermed forbundne økonomiske og samfundsmæssige fordele kun alt for sjældent anerkendes eller tages i betragtning i debatten om naturbeskyttelse og Natura 2000.

2.13 I stedet bliver naturbeskyttelsen (og dermed udpegelsen af Natura 2000-områder) i mange tilfælde med urette betragtet som en omkostningsfaktor, byrde, ulempe eller trussel, hvilket er en vigtig grund til, at der så hyppigt opstår modstand, og til at en ofte eksemplarisk naturbeskyttelseslovgivning fortsat støder på store problemer.

2.14 EØSU har i ovennævnte udtalelse rettet megen opmærksomhed mod dette vigtige forhold. Det konstaterer, at der kun er ændret meget lidt ved disse omstændigheder i de seneste år. EØSU opfordrer Kommissionen til sammen med de andre EU-institutioner og alle andre interessenter på EU- og medlemsstatsplan at iværksætte en bredt anlagt bevidstgørelses-kampagne.

2.15 Det er et vigtigt mål at skabe bevidsthed om — med Kommissionens ord — »at Natura 2000-lokaliteter kan blive en drivkraft for bæredygtig udvikling i den lokale økonomi og bidrage til at underbygge de lokale landsamfund. Hvis det skal lykkes at oprette Natura 2000-nettet og integrere det i de samfundsøkonomiske dimensioner af en udvidet Europæisk Union, skal disse spørgsmål drøftes aktivt med alle berørte parter.« EØSU mener, at en sådan bevidstgørelse er af lige så stor betydning for en effektiv naturbeskyttelse i Europa som behovet for at afklare de finansielle spørgsmål.

2.16 Det er hidtil kun i enkelte isolerede tilfælde lykkedes at bevidstgøre offentligheden om den økonomiske værdi, områder med høj biodiversitet har for regionaludviklingen (turisme, regionale produkter etc.), og om naturbeskyttelsesområdernes generelle værdi f.eks. for klimabeskyttelse⁽¹⁾ eller for beskyttelse mod oversvømmelser. Undersøgelser som f.eks. de, der er omtalt i bilag I til meddelelsen, har hidtil ikke ændret ved dette forhold. Det fremgår af undersøgelserne, at »de rent finansielle fordele ved at bevare den biologiske mangfoldighed langt overstiger omkostningerne«.

2.17 I den forbindelse konstaterer EØSU med stor forundring, at det forekommer lettere at stille EU-midler til rådighed til afhjælpning af naturkatastrofer, som delvis skyldes rovdrift på natur og landskab — og dermed manglende naturbeskyttelse, end at sikre midler til forebyggelse af sådanne katastrofer, hvilket i sidste ende koster mindre.

⁽¹⁾ Moser og vådområder er f.eks. værdifulde kulstofdræn.

2.18 EØSU minder om det princip, der fremhæves i forfatningsudkastets artikel III-284, nemlig at »Unionen fremmer samarbejdet mellem medlemsstaterne for at gøre ordningerne for forebyggelse af og beskyttelse mod naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer i Unionen mere effektive«. Natura 2000-områder er i mange tilfælde i stand til at påtage sig en sådan rolle.

2.19 Som eksempel kan nævnes, at selv om en EU-katastrofefond hurtigt blev stabled på benene efter de katastrofale oversvømmelser af Elben i 2002, er det særdeles vanskeligt at sikre gennemførelse og finansiering af integrerede, økologiske foranstaltninger til beskyttelse mod oversvømmelse af floder og flodenge, som påviseligt kan reducere faren for oversvømmelse længere nede ad floden⁽²⁾ og dermed forebygge potentielle skader. Det samme billede tegner sig for forebyggelse af skovbrande, specielt i Sydeuropa. Dette må ændres. »Forebyggelse er bedre end helbredelse« bør være EU-politikens motto, og naturbeskyttelsen kan i den forbindelse yde et væsentligt bidrag.

2.20 Ovennævnte forhold skyldes sikkert bl.a., at de omkostninger, som naturbeskyttelsen direkte eller indirekte medfører, i mange tilfælde bæres af private jordejere, mens de samfundsmæssige fordele i praksis kun kan »bogføres« som »eksterne indtægter« (i modsætning til »eksterne omkostninger«) og ikke kan indgå direkte i beregningen af f.eks. bruttonationalproduktet. Den nye finansieringsordning må navnlig tage hensyn til dette forhold.

3. Særlige bemærkninger

3.1 EØSU glæder sig over, at man ikke længere i Kommissionen diskuterer, om der skal ydes medfinansieringsmidler til EU-foranstaltninger i Natura 2000-områder, men »kun« hvilke instrumenter, der skal anvendes i den forbindelse.

3.2 EØSU forstår fuldt ud begrundelsen for den valgte finansieringsløsning, dvs. videreudvikling og anvendelse af eksisterende støtteinstrumenter. Den planlægningsmæssige, forvaltningstekniske og finansielle gennemførelse af Natura 2000 skal finde sted der, hvor problemerne og det positive udviklingspotentiale findes, dvs. på det lokale plan ude i medlemsstaterne. Hvis de eksisterende fonde som f.eks. EFRU, ESF, Samhørighedsfonden, EUGFL og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), forvaltes og anvendes på en måde, der tager større hensyn til naturbeskyttelsen, får de ansvarlige organer i medlemsstaterne øget fleksibilitet og flere handlingsmuligheder.

⁽²⁾ Foranstaltningerne kan også have grænseoverskridende virkning: Nederlandene har klart fordel af sådanne foranstaltninger, som ofte samtidig er af stor værdi for naturbeskyttelsen.

3.3 Kommissionen har endvidere ret i, at dette formodentlig er den bedste metode til at sikre, »at forvaltningen af Natura 2000-lokaliteter er et led i de overordnede arealforvaltningspolitikker i EU«.

3.4 Det er imidlertid vigtigt at pointere, at Kommissionen og de øvrige ansvarlige myndigheder må gøre endnu mere for at undgå, at EU-midler i fremtiden anvendes til medfinansiering af miljøskadelige projekter for senere at blive brugt igen til at udbedre de derved opståede skader på natur og miljø.

Den finansielle situation i EU og den forventede strid om penge

3.5 Diskussionen om finansiering af Natura 2000-lokaliteter må finde sted i lyset af det forventede tovtrækkeri om størrelsen af EU's samlede budget og fordelingen af midlerne. (1) Der vil uden tvivl opstå kraftig strid om støttetildelingen:

- I sit forslag til EU's finansielle overslag for perioden 2007-2013 opererer Kommissionen med udgifter på gennemsnitlig 1,14 % af bruttonationalproduktet og et loft for egne midler på 1,24 %. De såkaldte »nettobidragydere« insisterer i øjeblikket på en øvre grænse på 1 %, hvilket ville betyde et fald i udgifterne på ca. 30 mia. EUR i 2013, hvis de kom igennem med deres krav.
- Udvidelsen af EU fører uvægerligt til flytning af midler mellem medlemsstater og regioner, navnlig hvad angår strukturstøtten. (2) Regioner, som hidtil har modtaget støtte, vil, i påkommende tilfælde efter en overgangsperiode, ikke længere være støtteberettigede.

3.6 Debatten om en øvre grænse må ses i lyset af, at det beløb på mindst 6,1 mia. EUR om året til naturbeskyttelse, som Kommissionen har budgetteret med, hører ind under den anden søjle, men at der hidtil ikke er afsat tilstrækkelige midler hertil i det finansielle overslag. Der må forventes en voldsom strid om støttemidlerne, både mellem regionerne og mellem de forskellige politikområder. Sådanne diskussioner er på ingen måde nye, men tidligere måtte naturbeskyttelsen for ofte vige pladsen for andre politikker.

3.7 Det må derfor sikres, at naturbeskyttelsen, som med rette betragtes som en del af den overordnede politik, ikke af medlemsstaterne underordnes andre opgaver, og således løber ud i sandet. EØSU understreger endnu en gang, at naturbeskyttelse i Europa ikke er nogen luksus, som man »har råd til« i

(1) Jf. EØSU's udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: »Fremtiden skaber vi i fællesskab - Politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013« (KOM(2004) 101 endelig, CESE 1204/2004, endnu ikke offentliggjort i EUT).

(2) Hvorfor en stor del af Natura 2000-midlerne nødvendigvis må komme.

økonomisk gode tider, og som man kan renoncere på, hvis man ikke mener at have penge til den. Naturbeskyttelse er, som stats- og regeringscheferne ofte har fremhævet, en samfundsopgave, en politisk pligt, som det er helt nødvendigt at finansiere.

3.8 For at tage hensyn til det stramme budget må der skabes klarhed over, hvilke af de af Kommissionen nævnte projektområder under Natura 2000, der er strengt nødvendige, og hvilke der kan betragtes som »valgfri«. Der må naturligvis øremærkes midler til de opgaver, der klart er nødvendige (f.eks. kompensationsbeløb eller incitamenter til ejere og brugere af jord). I modsat fald kan EØSU ikke støtte princippet om at integrere finansieringen af Natura 2000 i de eksisterende fonde, men må, ligesom et stort antal af de interessenter, der var involveret i de indledende stadier, i stedet gå ind for, at der oprettes særskilte finansieringsinstrumenter,

Særlige naturbeskyttelseskrav i EU

3.9 I tabel 2 i bilaget til Kommissionens meddelelse er Natura 2000-områderne inddelt efter arealudnyttelsestype. Gamle græsgange, hede-, krat- og græsarealer udgør 26,3 % af Natura 2000-områderne, skove (først og fremmest uberørte eller kun ekstensivt udnyttede skove) hele 28,9 %, sumpe, moser og ferskvandsområder knap 13 %, gamle frugtplantager samt de spanske og portugisiske Dehesas med særlig stor biodiversitet (i alt knap 800 000 ha.) ca. 2 %. Kun 5,6 % af det samlede område er opført som »landbrugsområde« (3).

3.10 Kommissionen giver en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af Natura 2000-nettet (3. del i bilaget), og opregner de dermed forbundne udgifter (i øjeblikket 6,1 mia. EUR). Der kan i det store og hele skelnes mellem forvaltnings- og planlægningsudgifter, investeringsudgifter (f.eks. til opkøb af jord, men også andre investeringsformer) og løbende udgifter, bl.a. kompensation til jordejere og vedligeholdelsesforanstaltninger.

3.10.1 EØSU anser det for bydende nødvendigt hurtigst muligt at forelægge en mere nøjagtig omkostningsberegning. Det tvivler f.eks. på, at det beløb, der angives for de nye medlemsstater: 0,3 mia. EUR (mod 5,8 mia. EUR for EU-15), vil være tilstrækkeligt. Nogle lande (f.eks. Polen) vil helt sikkert anmelde flere områder, hvilket i sidste ende vil føre til et øget behov for finansiel støtte.

(3) Hertil kommer bl.a. hav- og kystområder, som udgør hhv. 13 % og 4 % af det samlede område, og hvor der først og fremmest påløber overvågningsudgifter.

3.11 EØSU er enig med Kommissionen i, at naturbeskyttelse ofte er et spørgsmål om generelt at sikre videreførelsen af traditionelle forvaltningsmetoder, som er nødvendige for skabelsen og bevarelsen af levesteder. Det drejer sig ofte om forvaltningsmetoder, som i dag viser sig urentable for de berørte personer, men som det ud fra et samfundsmæssigt og naturbeskyttelsespolitisk synspunkt er hensigtsmæssigt at opretholde. Et eksempel: Der er næppe nogen praksis, der opfylder bæredygtighedsprincippet bedre end den tidligere ordning med ekstensiv græsning i den iberiske halvø Dehesas, herunder forårets kvægdrivning (transhumance) til sommergræsange i bjergene over de såkaldte Cañadas, som over en periode på adskillige årtier har kunnet udvikle sig til værdifulde naturområder.

3.12 Efter at have læst Kommissionens meddelelse finder EØSU det imidlertid stadig uklart, om der i alle de nævnte områder faktisk er anmodet om eller planlagt EU-medfinansiering, og i hvilke tilfælde medlemsstaterne kun forventer finansielle bidrag inden for rammerne af EU-lovgivningens gennemførelse. Disse forhold kræver formodentlig yderligere præcisering.

3.13 I mange tilfælde kan der opstå konflikter, fordi brugerne af jorden hidtil ikke har modtaget tilstrækkelig kompensation eller tilstrækkelige incitament. Dette forhold fortjener ganske særlig opmærksomhed. Man kan ikke tale om, at naturbeskyttelsen har samfundsmæssig eller samfundsmæssig økonomisk værdi, hvis »omkostningerne« herved væltes over på brugerne eller ejerne af de pågældende områder. Den fremtidige finansieringsordning må sikre, at de private jordejere og jordbrugere i det mindste sikres erstatning eller endnu bedre et incitament til naturbeskyttelsesfremmende initiativer. Det bør fremover betragtes som en »gevinst« og ikke en ulempe at bo eller arbejde i en Natura 2000-lokalitet.

3.14 Til den ende må det nøjagtigt angives, hvor stort et kompensationskrav der kan fremsættes i hvert enkelt tilfælde. En generel øvre grænse og tidsmæssig begrænsning af kompensationskravet, som der er tale om i øjeblikket, strider imod den overordnede strategi.

3.14.1 Hvad angår kompensationsudbetalinger bør det, hvis der ikke er oprettet en særskilt budgetpost, primært være landbrugspolitikens 2. søjle, der kommer i betragtning, mens det for investeringernes vedkommende vel snarere er de klassiske strukturfonde, der må tages i brug. EØSU peger med stor bekymring på, at nye opgaver eller udbetalinger, som foretages ud over de nuværende ydelser fra den 2. søjle (den fremtidige »Udvikling af Landdistrikterne«), ikke kan finansieres via dette program, medmindre der skæres ned på andre projekter eller stilles yderligere støttemidler til rådighed.

3.14.2 Det vil helt konkret sige, at der, hvis man vil bevare kvaliteten i udviklingen af landdistrikterne og samtidig bidrage til finansiering af Natura 2000 over 2. søjle, er et tydeligt behov for yderligere, øremærkede midler. EØSU konstaterer imidlertid, at det af Kommissionen forelagte finansielle overslag, som ikke accepteres af nettobidragsyderne, ikke levner mulighed for en sådan forhøjelse af støttemidlerne, og at der er overhængende fare for, at der netop skal foretages besparelser inden for 2. søjles område. Heri ser EØSU ikke kun et afgørende svagt punkt og sandsynligt stridspunkt, men ser også hele den europæiske naturbeskyttelsesindsats truet.

3.14.3 EØSU kan derfor kun støtte den planlagte ordning, hvis den ikke går ud over andre foranstaltninger til udvikling af landdistrikter. Hvis ikke der stilles yderligere midler til rådighed, vil Kommissionen og medlemsstaterne ikke kunne leve op til deres påstand og deres politiske løfte om både at fremme udviklingen af landdistrikterne og føre Natura 2000 ud i livet. Politikere, som ønsker at føre en sådan politik for Europa, bør i det mindste have mod til åbent at fortælle offentligheden, at der ikke længere er politisk vilje til at varetage bestemte opgaver (som f.eks. naturbeskyttelsen).

3.15 Efter EØSU's opfattelse betyder dette ikke, at man ikke også inden for naturbeskyttelsen må økonomisere med ressourcerne. Den primære målsætning for EU's naturbeskyttelsesbestemmelser og dermed Natura 2000-nettet er bevarelse af biodiversiteten. Der er næsten tale om et »pligtprogram«, og i den sammenhæng bør EU i det mindste deltage i de områder, der er af europæisk betydning.

3.16 Dette betyder dog omvendt, at ikke alle kommunale naturbeskyttelsestiltag er tiltag af europæisk betydning, som udløser EU-medfinansiering. Under mottoet: »Ingen naturbeskyttelse uden EU-midler« skal medlemsstater, regioner, kommuner etc. holdes fast på det politiske og finansielle ansvar, som de helt klart har. Lige så vigtigt er det, at EU ikke indtager standpunktet: »Vi skaber mulighed for at finansiere foranstaltninger ved hjælp af eksisterende fonde. Hvis medlemsstaterne ikke gør brug heraf, fordi de prioriterer anderledes, er det deres egen skyld.«

3.17 På den anden side kan det hævdes, at selv om udnyttelsen af det nævnte regionaløkonomiske udviklingspotentiale i Natura 2000-områderne er ønskværdig (da det efterhånden står klart, at naturbeskyttelse faktisk også kan indebære økonomiske fordele), er den ikke nødvendigvis relevant for bevarelsen af forskellige arter.

3.18 EØSU mener derfor, at bestemte finansieringsforanstaltninger i forbindelse med oprettelsen af Natura 2000-nettet er afgørende nødvendige, og at der finansieringsteknisk klart bør øremærkes midler hertil. EØSU anmoder medlemsstaterne og Kommissionen om at udarbejde idéer med dette mål for øje.

Bruxelles, den 10. februar 2005

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 tjenesteydelser i det indre marked

(KOM(2004) 2 endelig — 2004/0001 (COD))

(2005/C 221/20)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 20. februar 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Arno Metzler til ordfører og Ernst Ehnmark til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9. og 10. februar 2005, mødet den 10. februar, følgende udtalelse med 145 stemmer for, 69 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Indledende bemærkninger

1.1 Udvalget har også haft adgang til Europa-Kommissionens forklarende dokument til Rådet af 25. juni 2004 (dok. 10865/04 og dok. 11153/04 af 5. juli 2004 om artikel 24) samt Europa-Parlamentets arbejdsdokumenter af 25. marts 2004 (udvalget om retlige anliggender og det indre marked — ordfører: Evelyne Gebhard) og af 26. marts 2004 (udvalget om beskæftigelse og sociale anliggender — ordfører: Anne E.M. Van Lancker).

1.2 Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som stod for forberedelsen af udvalgets udtalelse gennemførte den 24. maj 2004 på grundlag af et spørgeskema udsendt på forhånd en offentlig høring med deltagelse af repræsentanter for servicesektoren og behandlede mere end 100 yderligere mundtlige og skriftlige indlæg.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Efter Lissabon-overenskomsten spiller servicesektoren en nøglerolle i forbindelse med gennemførelsen af EU's indre marked og er af central betydning for den økonomiske vækst i EU. Kommissionens forslag til direktiv om tjenester i det indre marked og begrundelsen hertil indgår som en del af den europæiske økonomiske reformproces, som skal gøre EU til verdens mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i år 2010, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed. Direktivforslaget er tænkt som en vigtig byggesten og en solid retsramme for grænseoverskridende fri bevægelighed for tjenester og fri etableringsret i medlemsstaterne på områderne industri, handel, håndværk og frie erhverv for fuldtids- og deltids- og vikaransatte. Med den nye horisontale tilgang sigter man frem for alt på at skabe mere enkle procedurer, en

ensartet kvalitetssikring og større åbenhed om de bestemmelser, som skal overholdes over for forbrugerne. De grænseoverskridende tjenester er en væsentlig del af det indre marked, og for den økonomiske udvikling i sektoren, og især for forbrugerne er det vigtigt at hindringerne fjernes. Direktivet vil her kunne føre til flere udbydere og større konkurrence. Dermed vil forbrugerne både få lavere priser og større udvalg. Udvalget støtter derfor udtrykkeligt de generelle målsætninger med direktivforslaget.

2.1.1 Et velfungerende indre marked kræver imidlertid ikke blot fjernelse af hindringer, men også en passende regulering. For samtidig at kunne styrke den europæiske konkurrenceevne er det nødvendigt med regulering på nationalt og europæisk plan og dermed også med harmoniserede standarder.

2.2 Udvalget er bevidst om, hvor kompliceret det er at fuldende det indre marked for tjenester på grund af forskellighederne i de enkelte medlemsstaters lovgivning og kultur. Dette medgav udvalget allerede i sin udtalelse INT/105 af 28. november 2001⁽¹⁾ om Kommissionens meddelelse om »En strategi for tjenester i det indre marked« og gav også klart udtryk for udvalgets støtte til Kommissionens bestræbelser på at fremskynde gennemførelsen af det indre marked. Målet med forslaget til direktiv, nemlig umiddelbart at skabe en brancheoverskridende ramme for det indre marked, burde derfor føre til ubureaukratiske og fleksible løsninger, hvor de afprøvede systemer for selvregulering, som findes i EU, benyttes. Integrationsprocessen skal — ikke mindst gennem Kommissionens yderligere direktivforslag om gensidig anerkendelse af erhvervsuddannelser — gøres endnu mere effektiv. I processen bør man ikke glemme at tage hensyn til afprøvede (sikkerheds-) normer af social, økologisk og forbrugerbeskyttelsesretlig art.

⁽¹⁾ EFT C 48 af 21. februar 2002.

2.3 Forslaget til direktiv hænger snævert sammen med forslaget til direktiv om anerkendelse af erhvervskvalifikationer og meddelelsen om liberale erhvervs ret til at levere tjenester, den løbende debat om forsyningspligtigheder og den igangværende høring om socialydelser af almen interesse, samt Rom I-konventionen og den foreslåede Rom II-forordning. Målet med alle disse forslag er at få det indre marked til at fungere bedre. En særskilt og forbedret samordning inden for Kommissionen ville derfor være ønskeværdig, således at praksis kan bringes i overensstemmelse med bestemmelserne.

2.4 Direktivforslaget er især møntet på to former fri bevægelighed i forbindelse med grænseoverskridende tjenester og grænseoverskridende etablering: 1) en tjenesteyder i en medlemsstat ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat for at udbyde sine tjenester der, og 2) en tjenesteyder ønsker fra sit oprindelsesland at tilbyde tjenester i en anden medlemsstat især ved, at han midlertidigt begiver sig til den anden medlemsstat. Der foreslås følgende fire hovedforanstaltninger for at fjerne de hindringer, som Kommissionen hidtil har konstateret:

- Anvendelse af oprindelseslandsprincippet.
- En fordeling af opgaverne mellem oprindelsesmedlemsstaten og den modtagende medlemsstat, når arbejdstageres udstationeres for at yde tjenester.
- Skabelse af gensidig tillid.
- Intensivering af den gensidige støtte medlemsstaterne indbyrdes — og samtidig begrænsning af medlemsstaternes muligheder for at indføre egne overvågnings-, kontrol- og gennemførelsesmekanismer.

3. De enkelte punkter i direktivforslaget

3.1 EØSU har nøje analyseret direktivforslaget med udgangspunkt i de krav, der skal stilles til et direktiv med så stor en rækkevidde. Det er kommet til den konklusion, at det kræver et antal afklaringer og ændringer, for at de resterende problemer kan løses i tilstrækkelig grad, og således at denne nye indsats for at fremme tjenester i det indre marked bliver et reelt skridt fremad. Dette indtryk forstærkes også af de mangelfulde vurderinger, der blev gjort, inden direktivforslaget blev fremlagt. De talrige betænkeligheder, som økonomiske og sociale interessegrupper bragte frem under høringen den 24. maj 2004 er heller ikke blevet imødekommet med det dokument, som Europa-Kommissionen den 25. juni fremlagde for Rådet for Den Europæiske Union (rådsdokument 10865/04). En gennemgribende vurdering af konsekvenserne fra Kommissionens side ville være af værdi for alle berørte.

3.2 Empirisk grundlag

3.2.1 Udvalget noterer sig, at der i begrundelsen til direktivforslaget ikke anføres et pålideligt statistisk grundlag for omfanget af udvekslingen af tjenesteydelser og etableringen af tjenesteydere på tværs af grænserne. Sådanne oplysninger bør derfor medtages i Kommissionens evalueringsrapport. For i fremtiden at få et korrekt og tydeligt billede af servicesektorens betydning og — de positive og sågar negative — virkninger af den forenkling af regelværket, som direktivforslaget tilsigter, når det gælder det indre markeds funktion, synes et mere nøjagtigt empirisk grundlag at være af væsentlig betydning. Udvalget mener, at en nøje kortlægning af de virkelige forhold, når det gælder grænseoverskridende tjenester og etablering, er en forudsætning for, at det indre marked kan realiseres.

3.2.2 Det statistiske materiale, der foreligger i den offentlige forvaltning, forskningsinstitutter, forsikringselskaber og selvstyrende strukturer i de forskellige medlemsstater, skal i højere grad tages i betragtning.

3.2.3 Desuden mener udvalget, at man, når det gælder eksisterende mangler, må prøve nye metoder til at indsamle de empiriske data, især for at undgå øget bureaukrati. Her kunne man eventuelt supplere de officielle statistikker med specifikke engangsundersøgelser.

3.3 Anvendelsesområde: definition — lovvalgsnormer — afgrænsninger

3.3.1 Udvalget opfordrer til, at direktivforslagets anvendelsesområde og undtagelserne herfra afgrænses klarere, og at der skelnes skarpere mellem dem. Med hensyn til den praktiske anvendelse af direktivet hersker der fortsat uklarhed om anvendelsesområdet, og hvilke dele af tjenesteydelsessektoren, det berører og på hvilken måde, eftersom der ikke er blevet fastsat klare afgrænsninger.

3.3.2 Udvalget efterlyser en afgrænsning mellem kommercielle tjenester og tjenester, som ydes af de liberale erhverv. En afgrænsning kræves også på baggrund af den øgede harmonisering på visse områder (frie erhverv og andre særligt følsomme områder), som udvalget har foreslået i en overgangsperiode. Dette ville gøre kvalitetssikringsmekanismen i kapitel IV i direktivforslaget mere forbrugervenlig. EU-domstolens afgørelse af 11. oktober 2001 (Rs C-267/99) indeholder f.eks. væsentlige elementer vedrørende de frie erhverv, som kunne danne grundlag for en definition på EU-plan.

3.3.3 Kommissionen fremlagde i 2003 en grønbog og den 12. maj 2004 en hvidbog om tjenester af almen interesse. Det forekommer derfor ønskværdigt at fastlægge og nærmere afgrænse konsekvenserne af direktivforslaget for dette følsomme område i medlemsstaterne. Da Kommissionen har forpligtet sig til inden udgangen af 2005 at fremlægge en rapport om gennemførligheden af og behovet for en rammelov (omtales i øvrigt udtrykkeligt i forfatningstraktatens artikel III-122), finder udvalget det ønskværdigt, at ingen ydelser af almen interesse (økonomiske og ikke-økonomiske) omfattes af tjenesteydelsesdirektivets anvendelsesområde i afventning af, at EU-rammen for disse tjenesteydelser opstiller principper og fastsætter bestemmelser, især økonomiske og finansielle, som gør, at tjenester af almen interesse kan tjene deres formål.

3.3.4 Undtagelsesbestemmelserne fra oprindelseslandprincippet i artikel 17, stk. 8, kan ikke begrænses til visse artikler eller afsnit i direktivet om anerkendelse af erhvervs kvalifikationer (som er under udarbejdelse). Tilpasningen af princippet om oprindelsesland skal samordnes med direktivet om gensidig anerkendelse af erhvervs kvalifikationer. Direktivet om gensidig anerkendelse af erhvervs kvalifikationer vil skabe et sluttet system for kvalitetssikring. Hvis undtagelsesbestemmelserne i artikel 17, stk. 8, kun gælder for Del II i forslaget om gensidig anerkendelse af erhvervs kvalifikationer, er det fortsat uklart, hvordan opgaverne f.eks. skal fordeles mellem de såkaldte nationale kontaktpunkter fastsat i artikel 53 i ovennævnte forslag og de planlagte »One-Stop-Shops« (Artikel 6). Hvis det handler om myndigheder med én og samme funktion, bør man allerede i forbindelse med udarbejdelsen af begge direktivforslag sørge for at anvende den samme betegnelse.

3.3.5 Man bør klargøre, hvorvidt og i så fald hvordan direktivets anvendelsesområde — især med hensyn til oprindelseslandsprincippet — bør afgrænses mere nøjagtigt fra national lovgivning inden for områder som beskatning og strafferet for at undgå eventuelle lovkonflikter inden for medlemsstaterne. I visse medlemsstater har f.eks. revisorer, skatterådgivere og advokater strafferetlig sanktioneret tavshedsret og -pligt over for undersøgelsesmyndigheder, hvorimod de i andre medlemsstater har en — om end begrænset — pligt til at udlevere oplysninger og endog angive klienter. I det tilfælde hvor en tjenesteyder skal afgive oplysninger i et bestemt land, men under oprindelseslandsprincippet er berettiget, ja endog forpligtet til at afstå herfra, er det så tilladt tjenesteyderen at sætte sig ud over det pågældende lands strafferet? Strafferet og skatteret hører ind under medlemsstaternes og ikke EU's kompetenceområde, hvilket betyder, at det kræver en entydig juridisk afgrænsning, således at man undgår uønskede konsekvenser for brugerne.

3.3.6 På samme måde bør man nøje undersøge, om man kan koordinere de sociale systemer med finansieringspligt, samtidig med at oprindelseslandsprincippet gælder. I de tilfælde, hvor oprindelseslandsprincippet risikerer at undergrave de nationale systemer for social sikkerhed og sundhed, er en undtagelsesbestemmelse nødvendig.

3.3.7 Hvad angår sundhedssektoren påpeger udvalget, at man bør overveje inddragelsen af sygehussektoren nøjere. Måske kunne man via ad hoc-bestemmelser for lovpligtige forsikringsordninger skabe større overensstemmelse i EU-domstolens lovgivningspraksis om opnåelsen af omkostningsgodtgørelse i forbindelse med grænseoverskridende behandling — dog ikke inden for rammerne af dette direktivforslag.

3.3.7.1 Udvalget henstiller, at man med hensyn til social- og sundhedstjenester i første omgang afventer den bebudede meddelelse fra Kommissionen i 2005 for at opnå den nødvendige koordinering hermed. Det påpeger, at mange har gjort sig til talsmand for at tage denne beretning af dagsordenen.

3.3.8 På samme måde bør der findes en konsekvent afgrænsning af rækkevidden af Rådets 8. direktiv (som er under omarbejdelse) om godkendelse af personer, som har til opgave at udføre lovpligtig revision af regnskaber (art. 17, stk. 15). Dette er endnu ikke med al ønskelig tydelighed slået igennem i alle oversættelserne af Kommissionens forslag.

3.3.9 Klarlæggelsen i begrundelsen til direktivforslaget gående ud på, at bestemmelserne om fri bevægelighed for tjenester og fri etableringsret ikke skal finde anvendelse på virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed (artikel 45 og 55 i EF-traktaten) bør indføres i den bindende direktivtekst.

3.3.10 Vikararbejde udgør et yderst følsomt område, som udtrykkeligt bør holdes uden for hele direktivets anvendelsesområde. Der bør tilstræbes en harmonisering på EU-plan af de i denne sektor nødvendige nationale bestemmelser. Udvalget henviser i denne forbindelse til det bebudede forslag til direktiv om arbejdsvilkårene for vikaransatte. Ligeledes bør der tages hensyn til ILO-konvention nr. 181 om privat arbejdsformidling, hvor der i artikel 3, stk. 2, udtrykkeligt nævnes et autorisations- og godkendelsessystem for at beskytte arbejdstageren og sikre, at formidleren udfører et arbejde af høj kvalitet.

3.3.11 Visse medlemsstater har usædvanligt strenge lovbestemmelser om respekt for pressefriheden. Også her forekommer det udvalget nødvendigt nøjere at fastlægge anvendelsesområdet i forhold til direktivforslaget.

3.3.12 Ydermere skal Kommissionen gøre det helt klart, om forslaget også gælder for fjernsynstjenester og i så fald, hvordan den vil skabe overensstemmelse med bestemmelserne i direktivet »Fjernsyn uden grænser«. Endvidere skal det gøres klart, om audiovisuelle tjenester i almindelighed og især dem, der ydes på specifik anmodning (»service on demand«) omfattes af forslaget, da de allerede er omfattet af specifik fællesskabslovgivning om visse retlige aspekter (direktiv 2000/31/EF om elektronisk handel).

3.3.13 Efter EØSU's opfattelse bør disse tjenester på nuværende tidspunkt udtrykkeligt udelukkes fra direktivforslagets anvendelsesområde, især hvad angår dets bestemmelser om oprindelseslandsprincippet og begrebet etablering som en væsentlig koblingsfaktor og hovedkriteriet for identificeringen af de berørte medlemsstater.

3.4 Kvikskranke (One-Stop-Shops)

3.4.1 Ideen med at forenkle procedurerne ved at skabe et enkelt (første) kontaktpunkt for tjenesteydere er positiv. Udvalget er dog betænkelig ved, at når det gælder den frie etableringsret, indebærer artikel 6 i direktivforslaget, at visse procedurer skal kunne afvikles på ét og samme sted f.eks. i forbindelse med etableringen af en virksomhed. Udvalget ser dog et problem i, at kravet om registrering i offentligt register (f.eks. handelsregister) indebærer, at kvikskranken må henvise til den ansvarlige registreringsmyndighed. Dette kan kvikskranken ikke selv udføre. Det skal klarlægges, hvordan samarbejdet mellem de såkaldte kvikskranke og eksisterende ansvarlige registreringsmyndigheder skal foregå i praksis.

3.4.2 I artikel 53 i direktivforslaget om anerkendelse af erhvervs kvalifikationer taler man om kontaktpunkter, som skal fungere som centrale informationspunkter. I artikel 6 i det foreliggende direktivforslag taler man om såkaldte »kvikskranke« som centrale kontaktpunkter. Her er der behov for koordinering for at sikre, at skabelsen af forskellige nye kontorer ikke strider imod det overordnede mål, nemlig at sikre borgerne ret til lettilgængelig information i og om EU. Bekæmpelse af bureaukrati bør tillægges særlig opmærksomhed under den nye Kommissions mandatperiode. Skabelsen af nye bureaukratiske byrder i de enkelte medlemsstater bør undgås.

3.4.3 Desuden skal spørgsmålet om kvikskrankens ansvar klargøres, når der gives ufuldstændige eller sågar falske oplysninger. Det kunne under visse omstændigheder få negative konsekvenser for tjenesteyderen, hvis en bestemt tilladelse glemmes, og der således forekommer lovbrud. Manglende kontrol med at ansvarsbeskyttelsen er tilstrækkelig, kan også få negative konsekvenser for forbrugerne.

3.5 Oprindelseslandsprincippet

3.5.1 Udvalget føler, at man først bør skabe forudsætningerne for en generel anvendelse af oprindelseslandsprincippet i form af en differentieret tilgang, hvor man prioriterer en harmonisering med høje arbejdstager-, forbruger- og miljønormer inden for de enkelte sektorer. På denne måde kan det indre marked gennemføres på et rimeligt niveau.

3.5.2 Det generelle gyldighedsområde for oprindelseslandsprincippet som fastlagt i artikel 16 i direktivforslaget og de nævnte undtagelser i artikel 17 er kernen i direktivforslaget. Det passer dog kun på typer af tjenester, som kan standardiseres ligesom varer, og hvor lovgivningsharmoniseringen er så langt fremskreden, at man undgår konkurrenceforvridning, social dumping og mistilid hos forbrugerne. Man må erkende, at der er områder, hvor der endnu ikke er blevet udarbejdet standarder, og hvor det endog er umuligt at gøre det (såkaldte ikke-specificerbare tjenester).

3.5.3 Udvalget mener derfor, at det er for tidligt at anvende oprindelseslandsprincippet på området for grænseoverskridende tjenester. Princippet om oprindelsesland forudsætter, at man kan gå ud fra sammenlignelige, faktiske og retlige omstændigheder. Udvalget føler, at det kun vil være muligt at anvende oprindelseslandsprincippet effektivt, hvis der hersker juridisk sikkerhed og klarhed om dets anvendelsesområde. At lade oprindelseslandsprincippet gælde uden en rimelig overgangsperiode ville derfor give anledning til problemer især i betragtning af, at man ifølge udvalget endnu ikke har udnyttet alle de forhåndenværende muligheder for sektoriel harmonisering. Dette kan føre til konkurrence mellem forskellige systemer, hvilket kan svække forbruger-, arbejdstager- og miljønormer, eftersom der fortsat er forskel på de retlige, sociale og sundhedsmæssige systemer i EU. Med den sektorielle tilgang i form af harmonisering kan man specielt på særligt sårbare områder opnå en bedre tilpasning til det indre markeds krav end gennem en rent horisontal tilgang, som gennemføres alt for tidligt. Under medvirken af alle berørte grupper — især forbrugerorganisationer, arbejdsmarkedets parter m.fl. — skal det inden for rammerne af en omfattende konsekvensanalyse, der også omfatter de sociale og miljømæssige aspekter, undersøges, hvorvidt de enkelte sektorer er egnede til, at oprindelseslandsprincippet indføres. Eftersom harmoniseringsforanstaltninger er mindst lige så vigtige midler til at gennemføre det indre marked, bør der inden for en rimelig tidsfrist ske en tilpasning af bestemmelserne på de områder, hvor medlemsstaterne har særlige sundheds-, social- og erhvervspolitiske retningslinjer. I

en mellemfase skal Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet tage stilling til, om der er vedtaget og gennemført tilstrækkelige harmoniseringsbestemmelser på disse områder. Afhængigt af, hvor langt man er nået med harmoniseringen af lovgivningen, bør man en sidste gang kunne give en yderligere frist for at tilnærme medlemsstaternes lovgivning. Denne metode har — sammen med en nøje definition af disse særlige tjenesteydelser (f.eks. de der ydes af de frie erhverv) — efter udvalgets opfattelse den fordel, at man gradvist kan og må forberede de berørte grupper før overgangen til oprindelseslandsprincippet, som kommer til at gælde efter overgangsperioden og dermed muliggøre den endelige gennemførelse af det indre marked. Dette gælder også for sam- og selvreguleringsmekanismer.

3.5.4 Udvalget føler, at man bør overveje, om det ville være nyttigt at oprette et centralt autonomt register over forseelser og overtrædelser inden for regulerede erhverv i den grænseoverskridende handel med tjenesteydelser, og hvis indhold der er umiddelbar adgang til. De ansvarlige myndigheder skal indføre oplysninger om erhvervsrelaterede forseelser i registret. Formålet med registret er at gøre kommunikationen mellem de relevante nationale myndigheder så hurtig og ubureaukratisk som mulig. Men det skal også sikre en effektiv overvågning og disciplinering af aktørerne på markedet.

3.5.5 I direktivforslaget fastslås det, at oprindelsesmedlemsstaten skal have ansvaret for overvågningen af tjenesteyderen og hans tjenester, også hvis disse tjenester ydes i en anden medlemsstat. Denne regel lægger et tungt ansvar og en stor arbejdsbyrde på oprindelseslandet og dets kompetente myndigheder. I artikel 6 b) i direktivforslaget om gensidig anerkendelse af erhvervskvalifikationer understreges allerede behovet for, at aktiviteter inden for grænseoverskridende tjenester, der kræver visse kvalifikationer, anmeldes til værtslandet. Ydermere kan det føre til uventede konkurrencefordrejninger, hvis en tjenesteyder flytter til en anden medlemsstat med strammere regler. Sådanne konkurrencefordrejninger kunne ifølge udvalget undgås med en gradvis tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning til mindstenormer for en rimelig beskyttelse af forbrugere, arbejdstagere og miljø. Det skal nøje fastslås, under hvilke betingelser og regler der vil blive ført tilsyn med tjenesteydere, som opererer i en anden medlemsstat, så forbrugeren kan være sikker på, at de udbudte tjenester er i overensstemmelse med gældende lovgivning.

3.5.6 Oprindelseslandsprincippet kan kun fungere, hvis de nationale myndigheder er velorganiserede også på regionalt og lokalt plan. De nuværende elektroniske kontrolstrukturer og samarbejdsnet er utilstrækkeligt integrerede. Den planlagte

erhvervskontrol, som oprindelsesstaten skal gennemføre (i henhold til artikel 36 og 37 i direktivforslaget skal denne foregå i samarbejde mellem oprindelseslandet og værtslandet) ser ikke ud til at blive effektiv.

3.5.7 I øvrigt mener udvalget, at forsinkelser på grund af sproglige hindringer og længere kommunikationsveje ikke vil gavne den forbruger, som berøres eller skades af dårlig service. Det er afgørende at sikre forbrugerne et enkelt og effektivt middel til indgivelse af klager og til sikring af deres rettigheder i tilfælde af dårlig udført tjeneste. Ifølge direktivforslaget kan de ansvarlige myndigheder i værtslandet for øvrigt ikke selv handle aktivt, eftersom de ikke regelmæssigt informeres om, under hvilket navn den fremmede tjenesteyder handler med forbrugerne i værtslandet, hvilken form for ansvarsforsikring, der gælder osv. Meddelelsespligten og de disciplinære beføjelser hos de ansvarlige myndigheder i værtslandet bør derfor i det mindste suppleres. Dette skulle kunne ske gennem det foreslåede centralregister. Forslag til ændringer i denne henseende er også allerede blevet fremført i forbindelse med lovgivningsproceduren om forslag til et direktiv om anerkendelse af erhvervskvalifikationer i forbindelse med førstebehandlingen i Europa-Parlamentet.

3.5.8 Sluttelig frygter udvalget, at direktivforslaget til trods for delvise undtagelser i artikel 17, stk. 20-23, hindrer, at man med held skaber et ensartet juridisk instrument for kontraktmæssige og ikke-kontraktmæssige forpligtelser som fastsat i Rom I-forordningen og den foreslåede Rom II-forordning. Begge forordninger følger en universel tilgang, idet international privatret anvendes på samme måde både inden for EU og i tredjelande, hvilket skaber retsklarhed for alle kontraktparter.

3.6 Udstationering af arbejdstagere

3.6.1 Formålet med udstationeringsdirektivet 96/71/EF af 16. december 1996 er at øge mulighederne for, at virksomheder kan yde tjenester i andre medlemsstater samtidig med, at visse sociale minimumsnormer for arbejdstagerne håndhæves. I udstationeringsdirektivet fastsættes den praktiske samordning af arbejds- og beskæftigelsesvilkårene for udstationerede arbejdstagere. Kommissionen har derfor i artikel 17, stk. 5, i direktivforslaget foreslået en undtagelse fra oprindelseslandsprincippet for udstationeringsdirektivet og dermed vist, at en tydelig afgrænsning af anvendelsesområderne er ønskværdig. Efter nærmere undersøgelse af artikel 24 og 25 i det foreliggende direktivforslag tvivler udvalget dog på, at formuleringen af den tilsigtede undtagelse er klar og vidtrækkende nok.

3.6.1.1 Forholdet mellem direktivet om udstationering af arbejdstagere og tjenesteydelsesdirektivet har opkastet en lang række spørgsmål. Disse spørgsmål er forskellige fra land til land afhængig af forskelle i arbejdsmarkedssystemer. Arbejdsmarkedsparternes synspunkter på både EU- og nationalt plan bør omhyggeligt medtages, hvis et tjenesteydelsesdirektiv skal være acceptabelt.

3.6.1.2 Tjenesteydelsesdirektivet må ikke berøre fagforeningernes rettigheder, retten til at organisere sig og kollektive lønforhandlinger, herunder arbejdsmarkedsparternes ret til at indgå kollektive overenskomster eller retten til arbejdsnedlæggelser. Vi foreslår, at dette gøres klart i artikel 3. Arbejdere fra en anden medlemsstat må ikke behandles ringere end arbejdere fra det land, som arbejdet udføres i. Dette fremgår helt klart af det anti-diskrimineringsperspektiv, som ligger til grund for EU-traktaterne. Løn og arbejdsvilkår skal derfor i alt væsentligt være underlagt de regler, som gælder i det land, hvor arbejdet udføres. Kontrollen med overholdelsen af disse regler på alle væsentlige områder skal, hvis den skal være effektiv, foregå på arbejdspladsen. Tjenesteydelsesdirektivet skal derfor gøre det klart, at formålet med direktivet om udstationering af arbejdstagere er at beskytte arbejdstagerne, og at det i henhold til dette direktiv er fuldt tilladt at operere med bedre regler end de obligatoriske minimumskrav for arbejdstagere i et givet land.

3.6.2 Udvalget er af den overbevisning, at forbuddet mod kontrolforanstaltninger i artikel 24 og 25 i direktivforslaget gør undtagelsesbestemmelsen i artikel 17, stk. 5, absurd. Det er nemlig fortsat uklart, hvordan oprindelseslandet skal få kendskab til eventuelle forseelser i udstationeringslandet, der ikke længere må føre kontrol eller påtale overtrædelserne. Selv om dette skulle være muligt, er det uklart, hvordan oprindelseslandet skal kunne virke i et fremmed land uden for sin jurisdiktion. Udstationeringsdirektivet gør det derimod muligt for medlemsstaten at fastsætte, hvilke forklaringer man kan kræve af virksomheder i udstationeringslandet (f.eks. i forbindelse med offentlige indkøbskontrakter), hvem der på nationalt plan er bemyndiget til at modtage notificeringer om bøder og klagemål, og hvor detaljeret jobannoncer skal formuleres. Sådan bør det også fortsat være.

3.6.3 Et bedre samarbejde mellem myndighederne i oprindelseslandet og udstationeringslandet er klart ønskeligt i fremtiden og bør fremmes. I praksis har der dog vist sig et andet billede, og EØSU mener ikke, at der tages tilstrækkeligt hensyn til dette i direktivforslaget. EØSU konkluderer, at samarbejdet mellem oprindelseslandet og udstationeringslandet skal gøres mere specifikt og klart i tjenesteydelsesdirektivet.

3.6.4 Ved grænseoverskridende udstationering af arbejdstagere fra tredjelande er det ifølge direktivforslaget oprindelseslandets opgave at garantere, at tjenesteyderen kun udsender arbejdstagere, hvad enten de er EU-borgere eller ej, som opfylder vilkårene for bopæl og lovlige beskæftigelse i overensstemmelse med lovgivningen i oprindelseslandet. Værtsmedlemsstaten skal hverken underkaste arbejdsgiveren eller tjenesteyderen forebyggende kontrol! Konsekvenserne af forslaget vil sikkert skabe problemer, der er sammenlignelige med de ovenfor nævnte. Også i denne henseende bør det gøres klart i direktivet, at den nuværende retssituation skal fastholdes.

3.7 Forbrugerbeskyttelse via obligatorisk forsikring

3.7.1 Udvalget erkender, at man ved at gøre det obligatorisk for tjenesteydere, hvis tjenester kan indebære sundhedsmæssige, sikkerhedsmæssige eller økonomiske risici for klienten, at tegne en ansvarsforsikring, kan være med til at øge forbrugerens tillid. Fastlæggelsen af ensartede EU-bestemmelser om obligatorisk ansvarsforsikring er også tilrådeligt for at sikre lige konkurrencevilkår for alle tjenesteydere. Ser man imidlertid på alle argumenter for og imod obligatorisk forsikring, kan sidstnævnte dog kun motiveres, hvis der er et overordnet behov for at beskytte tredjepart eller forbrugerne. Allerede i direktivet skal det fastlægges, hvilke erhverv og brancher, som berøres. Det kræves også, at bestemmelserne er tilstrækkeligt fleksible til, at man kan tage hensyn til individuelle risikosituationer og forsikringsbehovet hos de mange potentielle forsikringstagere.

3.8 Kvalitetssikring gennem certificering

3.8.1 Udvalget er overbevist om, at en videnbaseret service-sektor tvinger de konkurrerende virksomheder til konstant at videreudanne sig. De vil kun kunne klare sig, hvis de oprettholder de seneste videnskabelige og tekniske standarder. Kvalitetsmærkning og certifikater kan dog kun medføre den nødvendige kvalitetssikring, hvis forbrugerne er klar over, hvilke standarder der ligger bag disse certifikater. For at opnå udbredt anerkendelse kræver det en vis bekendthedsgrad. Ellers mangler den åbenhed, som forbrugerne behøver. Forbrugerne bør ligeledes på en klar og gennemsigtig måde oplyses om kvalitetsbedømmelserne af de udbudte tjenesteydelser. Indførelsen på markedet af mange nye kvalitetsmærkninger, som forbrugerne ikke kender, kan føre til en udvanding af dette system og vil ikke have nogen indflydelse på, hvorvidt forbrugerne sikres de nødvendige oplysninger.

3.9 Åben prisfastsættelse

3.9.1 Som allerede antydnet i artikel 26, stk. 3, i direktivforslaget bør der også herske åbenhed med hensyn til prisinformation og prisberegning. Ifølge udvalget bør man overveje åbenhed om priserne, ikke blot på anmodning af kunderne («business to consumer»), men automatisk, når ordren afgives. En måde, hvorpå man kunne opnå denne gennemsigtighed på, ville være at fastlægge bestemmelser om faste gebyrer og omkostninger, som er forenelige med EU-lovgivningen. Dette ville dog ikke nødvendigvis gælde for transaktioner mellem erhvervsvirksomheder («business to business»).

3.10 Anvendelse af elektroniske medier

3.10.1 Udvalget ser positivt på, at alle procedurer i princippet skal gennemføres elektronisk. Dette er en fremtidsorienteret og generelt set positiv udvikling. Man må dog ikke glemme, at originaler eller autoriserede oversættelser af originaler af væsentlige dokumenter som f.eks. eksamensbeviser, registeruddrag osv., kun kan fremlægges elektronisk, hvis deres ægthed kan bevises med en anerkendt signatur eller lignende. Dette fremgår allerede af begrænsningen i direktivforslagets artikel 5. Dette kan endnu ikke lade sig gøre med almindelige elektroniske kommunikationssystemer, og de relevante tekniske forudsætninger skal tilvejebringes i alle medlemsstater (jf. udvalgets behandling af spørgsmålet om moderne medier og kommunikation).

3.11 Tværfagligt samarbejde

3.11.1 For udvalget er det vigtigt, at forbrugerne har adgang til omfattende pakked løsninger i tilfælde af tværfagligt samarbejde om leveringen af tjenesteydelser. På grund af visse tjenesteyderes særstilling i visse landes retssystemer, må man dog tage hensyn til, at de retslige bestemmelser for samarbejdet er vigtige. Samarbejde er kun muligt, hvis de rettigheder og pligter hvad angår fortrolighed, der gælder for visse tjenesteydere, er de samme for alle de, der arbejder i et givent kontor. Ellers er der risiko for at krænke den enkelte forbrugers rettigheder, som er fastlagt i den europæiske charter om grundlæggende rettigheder.

3.12 Adfærdskodeks

3.12.1 Forslaget om at indføre adfærdskodekser på EU-plan støttes. Som følge af de forskellige nationale bestemmelser til regulering af udøvelsen af erhverv og erhvervspraksis er adfærdskodekser en af flere muligheder for at garantere kvaliteten af den ydede tjeneste. Tjenesteydere kan frivilligt opstille kvalitetskriterier, men disse er ikke juridisk bindende. Dette

indebærer ikke, at kriterierne ikke har nogen virkning, men det begrænser deres håndhævelse. De juridiske forbehold, der eksisterer i mange medlemsstater, gør det vanskeligt at håndhæve sådanne aftaler.

3.13 Social sikring

3.13.1 I det udvidede EU findes der mange forskellige systemer for social sikkerhed, som er blevet skabt over en lang periode i snævert samarbejde med arbejdsmarkedets parter. Udveksling af gode erfaringer har været den væsentligste måde at fremme de sociale sikringssystemers udvikling. Dette har også konsekvenser for direktivforslaget om tjenester på det indre marked. Man må sikre sig, at fælles socialpolitiske resultater ikke undergraves.

3.13.2 Det siger sig selv, at arbejdsmarkedets parter har en naturlig og stærk rolle at spille i forbindelse med udviklingen af tjenestesektoren. Men i denne sammenhæng skal det dog påpeges, at arbejdstagerorganisationerne ikke udtrykkeligt er indbefattet i høringen af de »berørte parter«, som nævnes i direktivforslaget. EØSU understreger kraftigt, at arbejdsmarkedets parter og det organiserede civilsamfund skal høres, når dette er relevant i forbindelse med udviklingen af tjenestesektoren. Egne initiativer fra parternes side er også altid velkomne.

3.13.3 Et særligt vigtigt punkt i denne forbindelse er den kendsgerning, at man i direktivforslaget ikke tager hensyn til, at kollektive overenskomster i visse EU-medlemsstater har overtaget lovgivningens rolle. Dette indebærer i praksis, at kollektive aftaler har samme retskraft som traditionel lovgivning. Dette er frem for alt tilfældet i de nordiske lande, hvor det er almindelig praksis at forhandle løn og arbejdsvilkår kollektivt. Direktivforslaget skal ændres således, at kollektive aftaler udtrykkeligt anerkendes som et instrument til opfyldelsen af direktivforslagets forpligtelser.

3.14 Autoriseringssystemet

3.14.1 De begrænsninger, som foreslås i medlemsstaternes muligheder for at indføre og bibeholde deres eget autoriseringssystem, er meget strenge og vil få konsekvenser for flere medlemsstater. Det rejser uvægerligt det spørgsmål, om det influerer på medlemsstaternes muligheder for at kræve, at nationale regler skal gælde f.eks. på social-, sundheds- og miljøområdet. Staternes frihed til at vælge og de nationale, regionale eller lokale myndigheders ret til at beslutte er væsentlige elementer i forbindelse med udformningen af kvalitets- og sikkerhedsstandarder i social- og sundhedssektoren. Magten til at udforme socialpolitikken hænger også sammen med muligheden for at indføre vilkår og stille krav til lokale tjenesteydere.

3.15 Beskatning

3.15.1 Ifølge artikel 2 i direktivforslaget undtages skatte- og afgiftsområdet fra direktivets anvendelsesområde. Udvalget ønsker at påpege, at en af de vigtigste hindringer for virkeliggørelsen af det indre marked fortsat består i, at skattebestemmelserne i medlemsstaterne ikke håndhæves ens. Harmoniserede bestemmelser på fællesskabsniveau kan her føre til tilpasninger på visse punkter. Heller ikke på dette område er oprindelseslandsprincippet fuldt ud anvendeligt: Således foreslår Europa-Kommissionen i forbindelse med reformen af det sjette momsdirektiv, at tjenester, som udføres af en skattepligtig, beskattes i værtslandet og ikke i oprindelseslandet. Selv om det ville være nyttigt eller endog nødvendigt, mangler der sammenhæng i forbindelse med forenklingen af den grænseoverskridende ydelse af tjenester.

4. Resumé af udvalgets forslag

4.1 Udvalget ser med tilfredshed på Kommissionens målsætning med forslaget til et direktiv om tjenesteydelser på det indre marked, nemlig at virkeliggøre det indre marked og tage yderligere skridt til at gøre EU til verdens mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed (Lissabon-strategien). Markedet for tjenesteydelser har en vigtig multiplikatoreffekt i forbindelse med skabelsen af arbejdspladser og økonomisk vækst i hele EU. Desuden kan virkeliggørelsen af det indre marked for tjenesteydelser blive en betydelig gevinst for forbrugerne i form af lavere priser og større udvalg. Udvalget mener i øvrigt, at de ændringer og afklaringer, som foreslås i denne udtalelse, bør indarbejdes i direktivforslaget, således at dette mål også virkeligt kan nås.

4.2 De centrale punkter i udtalelsen er følgende:

4.2.1 *Harmonisering af visse tjenester i en tofaset overgangsperiode:* Udvalget mener, at det er for tidligt at anvende oprindelseslandsprincippet på området for grænseoverskridende tjenester. Rent generelt henstiller udvalget, at man ser nærmere på muligheden for at anvende oprindelseslandsprincippet på forskellige sektorer som f.eks. sundhedssektoren. Hvor det som helhed synes muligt at anvende oprindelseslandsprincippet, bør man tage hensyn til følgende: Harmonisering og oprindelseslandsprincippet er mindst lige så vigtige som instrumenter til at skabe det indre marked. For visse aktiviteter — som skal fastlægges separat — inden for det nationale sundhedssystem, frie erhverv og andre følsomme områder er i en overgangsperiode i det mindste en harmonisering at foretrække. Udvalget er på nuværende tidspunkt betænkelig ved, at den umiddelbare anvendelse af oprindelseslandsprincippet vil resultere i en

»udvanding« af normerne. De nye bestemmelser bør være så brugervenlige og klart struktureret som muligt, således at gennemførelsen kan ske gnidningsløst og uden komplikationer. Det samme gælder for sam- og selvreguleringsmekanismerne.

4.2.2 *Spørgsmål i forbindelse med den sociale dimension:* Direktivforslaget må ikke føre til, at den eksisterende sociale beskyttelse, løn- og sikkerhedsnormer på arbejdspladsen sænkes især de, der er fastlagt i udstationeringsdirektivet. De nationale lønforhandlingsordninger og kollektive overenskomster herunder også den nationale gennemførelse af det dermed forbundne udstationeringsdirektiv (direktiv 96/71/EF) bør ikke forringes. Medlemsstaterne bør kunne fastlægge en bindende definition af begreberne arbejdstagere, selvstændige og falske selvstændige, således at gennemførelsen af direktivet om udstationering af personale bliver ensartet samtidig med, at rækkevidden af oprindelseslandsprincippet begrænses. Desuden bør det være op til medlemsstaterne at fastlægge generelle arbejdsvilkår, som skal gælde for de berørte indenlandske arbejdstagere såvel som indvandrere og udstationeret personale. Om nødvendigt kunne man udpege en medarbejder til lokal repræsentant, som skulle have til opgave at stille de dokumenter, som kræves for lokal beskæftigelse, til rådighed.

4.2.3 *Anvendelsesområde og lovvalgsnormer:* bestemmelserne om anvendelsesområde, undtagelser og lovvalgskonflikter i forbindelse med anvendelsen af oprindelseslandsprincippet på grænseoverskridende tjenestehandel bør fastlægges nøjere og afgrænses klarere indbyrdes. Direktivets anvendelsesområde skal afgrænses klart fra det planlagte direktiv om anerkendelse af erhvervs kvalifikationer, og det afklares, hvorvidt og hvordan man f.eks. kan undgå konflikter mellem oprindelseslandsprincippet — som har forrang i henhold til direktivforslaget — og de sociale, skattemæssige og strafferetlige bestemmelser i værtslandet. Manglende overensstemmelse med eksisterende lovgivning skal for enhver pris undgås. Især bør Rom I- og Rom II-konventionerne heller ikke anfægtes. I mange tilfælde løses tvister mere klart ved henvisning til den internationale privatret. I afventning af en EU-ramme bør ingen ydelser af almen interesse omfattes af tjenstedirektivet.

4.2.4 *Et centralt register for grænseoverskridende virksomhed:* Ifølge udvalget bør man overveje, om oprettelsen af et centralt register for hele EU til indførelse af pålæg og forseelser konstateret under gennemførelsen er en effektiv og nyttig måde at opfylde de i direktivforslaget fastlagte krav til kontrol med visse tjenesteydere som f.eks. de frie erhverv.

4.2.5 *Forbedring af de empiriske opgørelsesmetoder:* Instrumenter til at opgøre strømmen af tjenester på det indre marked skal revideres og forbedres, således at man bedre kan sætte ind og vurdere forskellige foranstaltninger.

4.2.6 *Kvalitetssikring og åben prisfastsættelse:* Forbrugerbeskyttelsen bør opretholdes via systemer til kvalitetssikring og i givet fald ved indførelse af obligatorisk forsikring. Når det gælder den grænseoverskridende handel med tjenester, bør man sørge for, at private forbrugere får en idé om, på hvilke vilkår og til hvilken pris en tjeneste ydes uden at skulle spørge specifikt herom. Fastlæggelsen af faste afgifter og gebyrer var en løsningsmulighed på betingelse af, at dette er foreneligt med EU-lovgivningen.

4.2.7 *Tilnærmelse af beskatningsbestemmelserne:* Ved siden af mange små reelle eller påståede hindringer er det medlemsstaterne og kommunerne, som selv kontrollerer de vigtigste

hindringer mod gennemførelsen af det indre marked: de mange love om skatter og afgifter og den inkonsekvente gennemførelse heraf. Udvalget minder om, at denne situation fortsat kræver medlemsstaternes fulde opmærksomhed i fremtiden.

5. Alt i alt bør udvalget, bl.a. i sit »PRISME«-projekt, mere aktivt fremhæve de positive aspekter af det indre marked, navnlig i forhold til de små og mellemstore virksomheder og selvstændige. Hvis der fra tjenesteleverandørernes og forbrugernes side ikke er en udbredt overbevisning om det indre markeds fordele, bliver det efter udvalgets opfattelse ikke muligt at aktivere vækstpotentialet i tjenestesektoren.

Bruxelles, den 10. februar 2005

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

BILAG

til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Følgende ændringsforslag, som fik tilslutning fra over en fjerdedel af de afgivne stemmer, blev forkastet under debatten:

Punkt 2.1.1

Ændres:

Et velfungerende indre marked kræver imidlertid ud over fjernelse af hindringer også en passende regulering. For samtidig at kunne styrke den europæiske konkurrenceevne er det nødvendigt med regulering på nationalt og europæisk plan og dermed også med harmoniserede standarder at forenkle procedurerne og de administrative formaliteter, der sikrer adgang til tjenesterne og deres ydelser.

Resultat af afstemningen

For: 48

Imod: 113

Hverken for eller imod: 6

Punkt 3.3.3

Slettes.

Resultat af afstemningen

For: 52

Imod: 130

Hverken for eller imod: 6

Punkt 3.5

Hele punktet udgår og erstattes med følgende tekst

- 3.5.1 Selv om der allerede i dag er traktatfæstede rettigheder og domspraksis for den fri udveksling af tjenesteydelser på tværs af grænserne, er virksomhederne ofte usikre på deres rettigheder, når det kommer til praksis. Servicedirektivet nedfælder og konkretiserer disse rettigheder. Særligt oprindelseslandsprincippet er her et helt centralt element, der kan gøre det nemmere for især mindre og mellemstore virksomheder at kende deres pligter og rettigheder, når de leverer tjenesteydelser på tværs af grænser uden at være etableret i modtagerlandet. Selv om direktivet samtidig formulerer en lang række undtagelser fra oprindelseslandsprincippet, finder udvalget, at det (forudsat der ikke foretages flere undtagelser) kan udgøre en vigtig løftestang for videreudviklingen af det indre marked for services til gavn for både forbrugere, arbejdstagere og europæisk konkurrenceevne.
- 3.5.2 Oprindelseslandsprincippet anses af udvalget for at være en katalysator for en tilnærmelse af medlemslandenes lovgivning og evt. senere harmonisering vedrørende forbrugerbeskyttelse og miljø.
- 3.5.3 Udvalget finder, at det kun vil være muligt at anvende oprindelseslandsprincippet effektivt, hvis der hersker juridisk sikkerhed og klarhed om dets anvendelsesområde. Det bør således konkretiseres, at princippet ikke indskrænker forbrugernes og arbejdstagernes eksisterende rettigheder og reducerer den nuværende miljøbeskyttelse. Samtidig bør tvivlsspørgsmål om oprindelseslandsprincippets forenelighed med international ret, Rom I og II og evt. andre juridiske problemstillinger søges afklaret uden dog at hindre intentionerne med oprindelseslandsprincippet om at gøre det lettere for servicevirksomheder at levere tjenester på tværs af grænserne.

Resultat af afstemningen

For: 68

Imod: 127

Hverken for eller imod: 5

Punkterne 3.5.1, 3.5.2 og 3.5.3 erstattes af et nyt punkt (3.5.1):

»Det grundlæggende gyldighedsområde for oprindelseslandsprincippet som fastlagt i artikel 16 i direktivforslaget og de nævnte undtagelser i artikel 17 er kernen i direktivforslaget. Kun på den måde vil man kunne undgå yderligere forsinkelser i liberaliseringen af tjenesteydelsesområdet. Den grænseoverskridende konkurrence for tjenesteydelser vil komme forbrugere til gode og vil kunne skabe nye arbejdspladser. Udvalget føler dog, at det kun vil være muligt at anvende oprindelseslandsprincippet effektivt, hvis der hersker juridisk sikkerhed og klarhed om dets anvendelsesområde. Inden oprindelseslandsprincippet træder i kraft, skal man undersøge, for hvilke tjenesteydelser en yderligere tilnærmelse af retsgrundlag kunne være hensigtsmæssigt. Samtidig bør man sikre, at den fri udveksling af tjenesteydelser ikke indskrænker arbejdstagernes og forbrugernes rettigheder og reducerer miljøbeskyttelsen. Jævnført med resten af verden sætter EU på dette område allerede høje standarder, som skal fastholdes.«

Resultat af afstemningen

For: 83

Imod: 122

Hverken for eller imod: 5

Punkt 3.5.1

Punktet udgår.

Resultat af afstemningen

For: 73

Imod: 141

Hverken for eller imod: 7

Punkt 3.5.2

Ændres således

Det grundlæggende gyldighedsområde for oprindelseslandsprincippet som fastlagt i artikel 16 i direktivforslaget og de nævnte undtagelser i artikel 17 er kernen i direktivforslaget. Oprindelseslandsprincippet, ~~som har vist sin betydning for varer, overføres over en bank på tjenesteydelser. Det passer dog kun på~~ er især velegnet til typer af tjenester, som kan standardiseres ligesom varer, og hvor lovgivningsharmoniseringen er så langt fremskreden, at der ikke kan opstå konflikter. Man må erkende, at der er områder, hvor der endnu ikke er blevet udarbejdet standarder, og hvor det endog er umuligt at gøre det (såkaldte ikke-specificerbare tjenester).

Resultat af afstemningen

For: 76

Imod: 134

Hverken for eller imod: 6

Punkt 3.5.3

Ændres således

Udvalget mener derfor, at det ud fra et forbrugersynspunkt er for tidligt at anvende oprindelseslandsprincippet på området for grænseoverskridende tjenester. Princippet om oprindelsesland forudsætter, at man kan gå ud fra sammenlignelige, faktiske og retlige omstændigheder. Udvalget føler, at det ~~kun~~ vil være muligt at anvende oprindelseslandsprincippet effektivt, hvis der hersker juridisk sikkerhed og klarhed om dets anvendelsesområde. ~~At lade oprindelseslandsprincippet gælde uden en rimelig overgangsperiode ville derfor give anledning til problemer især i betragtning af, at man ifølge udvalget endnu ikke har udnyttet alle de forhåndenværende muligheder for sektoriel harmonisering. Dette kan føre til konkurrence mellem forskellige systemer, hvilket kan svække forbruger-, arbejdstager- og miljønormer, eftersom der fortsat er forskel på de retlige, sociale og sundhedsmæssige systemer i EU. Med den sektorielle tilgang i form af harmonisering kan man specielt på særligt sårbare områder opnå en bedre tilpasning til det indre markeds krav end gennem en rent horisontal tilgang, som gennemføres alt for tidligt. I denne proces skal det undersøges, hvorvidt de enkelte sektorer især sundhedssektoren er egnet til, at oprindelseslandsprincippet indføres. Eftersom harmoniseringsforanstaltninger sammen med oprindelseslandsprincippet er mindst lige så vigtige midler til at gennemføre det indre marked, bør der inden for en rimelig tidsfrist ske en tilpasning af bestemmelserne på de områder, hvor medlemsstaterne har særlige lovbestemmelser inden for sundhedspleje, velfærd og erhvervsaktivitet, hvis. I en mellemfase skal Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet finde det nødvendigt, tage stilling til, om der er vedtaget og gennemført tilstrækkelige harmoniseringsbestemmelser på disse områder. Afhængigt af, hvor langt man er nået med harmoniseringen af lovgivningen, bør man en sidste gang kunne give en yderligere frist for at tilnærme medlemsstaternes lovgivning. Denne metode har — sammen med en nøje definition af disse særlige tjenesteydelser (f.eks. de der ydes af de frie erhverv) — efter udvalgets opfattelse den fordel, at man gradvist kan og må forberede de berørte grupper for overgangen til oprindelseslandsprincippet, som kommer til at gælde efter overgangsperioden og dermed muliggøre den endelige gennemførelse af det indre marked. Dette gælder også for sam- og selvreguleringsmekanismer.~~

Resultat af afstemningen

For: 79

Imod: 139

Hverken for eller imod: 7

Punkt 3.5.4

Slettes.

Resultat af afstemningen

For: 65

Imod: 150

Hverken for eller imod: 4

Punkt 3.6.2

Slettes.

Resultat af afstemningen

For: 74

Imod: 140

Hverken for eller imod: 3

Punkt 3.9

Slettes.

Resultat af afstemningen

For: 73

Imod: 134

Hverken for eller imod: 5

Punkt 3.15

Slettes.

Resultat af afstemningen

For: 90

Imod: 135

Hverken for eller imod: 2

Punkt 4.2.1

Tekst erstattes

»Kommissionen gør ret i at påpege, at bortset fra de i direktivforslaget nævnte undtagelser bør oprindelseslandsprincippet grundlæggende gælde. Kun på denne måde vil man kunne undgå yderligere forsinkelser i liberaliseringen af tjenesteydelsesområdet. Det bør desuden sikres, at der hersker juridisk sikkerhed og klarhed om anvendelsen af oprindelseslandsprincippet. Inden dette princip træder i kraft, skal man undersøge, for hvilke tjenesteydelser en yderligere tilnærmelse af retsgrundlaget kunne være hensigtsmæssigt. Det bør sikres, at den fri udveksling af tjenesteydelser ikke indskrænker arbejdstagernes og forbrugernes rettigheder og reducerer miljøbeskyttelsen. De nye bestemmelser bør være så brugervenlige og klart struktureret som muligt, således at de let og gnidningsløst kan gennemføres. Det samme gælder for sam- og selvreguleringsmekanismerne.«

Resultat af afstemningen

For: 66

Imod: 146

Hverken for eller imod: 4

Punkt 4.2.1

Slettes og erstattes med følgende:

»Oprindelseslandsprincippet og harmonisering er begge vigtige instrumenter til at sikre fri bevægelighed for tjenesteydelser. Samtidig kan oprindelseslandsprincippet ses som en katalysator for en tilnærmelse af medlemslandenes lovgivning og evt. senere harmonisering på nødvendige områder. I sig selv kan oprindelseslandsprincippet medvirke til at gøre det væsentlig mere overskueligt for virksomheder at kaste sig ud i levering af tjenesteydelser på tværs af grænser, men uden at etablere sig i modtagerlandet. Dette vil være en helt central løftestang for videreudviklingen af det indre marked for services til gavn for både forbrugere, arbejdstagere og europæisk konkurrenceevne. Dog er det vigtigt at afklare alle evt. juridiske udestående før man kan forvente en effektiv udnyttelse af oprindelseslandsprincippet.«

Resultat af afstemningen

For: 75

Imod: 135

Hverken for eller imod: 3

Punkt 4.2.2

Ændres som følger:

Spørgsmål i forbindelse med den sociale dimension: Direktivforslaget må ikke føre til, at den eksisterende sociale beskyttelse, løn- og sikkerhedsnormer på arbejdspladsen sænkes især de, der er fastlagt i udstationeringsdirektivet. De nationale lønforhandlingsordninger og kollektive overenskomster herunder også den nationale gennemførelse af det dermed forbundne udstationeringsdirektiv (direktiv 96/71/EF) bør ikke forringes. Medlemsstaterne bør kunne fastlægge en bindende definition af begreberne arbejdstagere, selvstændige og falske selvstændige, således at gennemførelsen af direktivet om udstationering af personale bliver ensartet samtidig med, at rækkevidden af oprindelseslandsprincippet begrænses. Desuden skal medlemsstaterne fastlægge generelle arbejdsvilkår, som skal gælde for de berørte indenlandske arbejdstagere såvel som indvandrere og udstationeret personale. Det skulle være tilstrækkeligt, at virksomhederne underskriver en erklæring om, at de vil respektere disse vilkår. Om nødvendigt kunne man udpege en medarbejder til lokal repræsentant, som skulle have til opgave at stille de dokumenter, som kræves for lokal beskæftigelse, til rådighed.

Resultat af afstemningen

For: 84

Imod: 132

Hverken for eller imod: 1

Punkt 4.2.4

Slettes og erstattes med følgende:

»Ideen med at forenkle procedurerne og skabe et enkelt kontaktpunkt for tjenesteydere er positiv. Dog savnes yderligere konkretiseringer vedrørende procedurerne. Bekæmpelse af bureaukrati og administrative byrder bør her tillægges særlig opmærksomhed.«

Resultat af afstemningen

For: 74

Imod: 141

Hverken for eller imod: 3

Punkt 4.2.6

Slettes

Resultat af afstemningen

For: 76

Imod: 140

Hverken for eller imod: 1

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — »Clearing og afvikling i Den Europæiske Union — Vejen frem««

KOM(2004) 312 endelig

(2005/C 221/21)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 29. april 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium henviste den 1. juni 2004 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 414. plenarforsamling den 10. februar 2005, **Umberto Burani** til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 99 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Som led i den handlingsplan for finansielle tjenesteydelser, der blev iværksat i 1999, tager Kommissionen nu fat på den vanskelige problematik omkring værdipapirtransaktioner, herunder især **clearing og afvikling**, som udgør selve kernen i denne type transaktioner. Sikre og effektive ordninger — som er usynlige for småinvestorerne — er helt afgørende for værdipapirmarkedene. Selv om principperne bag disse ordninger er enkle — clearing sikrer medkontrahenterne mod risikoen for »genanskaffelsesudgifter« (insolvens hos en medkontrahent), medens afvikling sikrer betaling for de solgte værdipapirer — er de bagvedliggende processer, mekanismer og reguleringer et yderst komplekst emne, der kræver specialviden. I dette kapitel gennemgås de vigtigste punkter i Kommissionens meddelelse.

1.2 På **nationalt** plan fungerer systemerne **tilfredsstillende**, hvad angår omkostningseffektivitet og sikkerhed. Problemerne opstår derimod på det grænseoverskridende plan, der er præget af ineffektivitet, høj risiko og høje omkostninger, som skyldes en for fragmenteret markedsstruktur, som igen skyldes, at de enkelte lande har forskellige lovgivninger, administrative bestemmelser og branchepraksis. Det er markedsaktørerne selv, som føler, at der er behov for reformer.

1.3 I denne meddelelse — som vil blive fulgt op af et direktiv, der snart offentliggøres — foreslår Kommissionen at lægge de forskellige problemstillinger ud til debat hos de interesserede parter med det grundlæggende mål at **skabe et effektivt, integreret og sikkert marked** for clearing og afvikling af værdipapirer. Integrationen af clearing- og afviklingssystemer for værdipapirer kræver **en fælles indsats fra såvel markeds kræfterne som de offentlige myndigheder**. I den forbindelse agter Kommissionen at styrke **koordineringen** mellem organer i den private sektor, lovgiverne og tilsynsmyndighederne.

1.4 Et **rammedirektiv** er nødvendigt for at sikre, at **infrastrukturleverandørerne og brugerne af de relevante tjenester** (godkendte operatører) får **adgang til og mulighed for at vælge deres foretrukne clearing- og afviklingssystem** med de korrekte tilladelser og tilsyn, og som fungerer i fuld overensstemmelse med EU's konkurrenceregler. Kommissionen lover, at den ved udarbejdelsen af direktivet vil overholde subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne og så vidt muligt undgå at blande sig i de bestemmelser, de nationale myndigheder har vedtaget for at regulere deres respektive markedsstrukturer. Resultatet af denne indfaldsvinkel bør være et tydeligt, pålideligt og sammenhængende **retsgrundlag**.

1.5 Kommissionen ønsker ikke at komme ind på en mulig (grænseoverskridende) **konsolidering af clearing- og afviklingsaktiviteterne**, som den især mener bør være styret af markedet. Den vil endvidere holde øje med, at der tages hensyn til legitime krav fra det offentlige side (konkurrence, soliditet/systemeffektivitet).

2. Den nuværende situation

2.1 Clearing- og afviklingsordningerne er komplekse. I Kommissionens meddelelse betegner udtrykket »clearing og afvikling« hele det system, der er nødvendigt for at afslutte en transaktion med værdipapirer eller derivater. Nærmere betegnet omfatter **clearingfunktionen** også **fornyelse** (mellemkomst af et clearing house og forvaltning af modpartsrisiko) og **netting** (opgørelse over og udligning af bilaterale tilgodehavender og forpligtelser). Begrebet omfatter endvidere **netting med fornyelse**, som sikrer medkontrahenterne mod risikoen for genanskaffelsesudgifter (risiko for tab, hvis en medkontrahent i en handel svigter).

2.1.1 **Afvikling** er meget kort fortalt hhv. en **notarfunktion** (kodificering af værdipapirer, central deponering af ikke-fysiske værdipapirer, udveksling af detaljerede oplysninger mellem deponenter og udstedere osv.), **central opbevaring af værdipapirer** (føring af værdipapirkonti, depotføring osv.) og egentlig **afvikling** (beregning af tilgodehavender og forpligtelser, overførsler mellem værdipapirkonti, forbindelser med centralbanker, automatiske betalinger af kontante tilgodehavender, flere daglige transaktioner for at tilføre likviditet til kontant- og værdipapirbetalingsystemerne, gennemførelse af pengepolitiske transaktioner osv.)

2.1.2 **Definitionen af disse aktiviteter**, af de tekniske termer og deres betydning fører til tider til en vis uklarhed, dels fordi terminologien på de forskellige sprog ikke altid stemmer helt overens, dels fordi mindre betydningsforskelle kan anvendes med forskellige nuancer på de nationale markeder. Det er derfor ekstremt vigtigt, at det kommende direktiv anvender **en nøje fastlagt terminologi**, som er umiddelbart forståelig og som oversættes til de forskellige sprog med hjælp fra nationale eksperter.

2.2 **Clearingtjenester** ydes af institutioner, der under ét kaldes **centrale medkontrahter** (på engelsk: central counterparties). **Afvikling** sker via **værdipapircentralerne** (på engelsk: central securities depositories). De centrale medkontrahter og værdipapircentralerne udgør et »lukket kredsløb«, som ud over deres indbyrdes forbindelser omfatter centralbankerne og godkendte banker og pengeinstitutter. **Investorerne har ingen forbindelse til medkontrahterne og værdipapircentralerne**: der er kun adgang til disse for markedsaktørerne (banker og pengeinstitutter som er clearingmedlemmer).

2.3 Grænseoverskridende transaktioner kan ske på forskellige betingelser og afregnes gennem følgende kanaler:

- direkte fjernadgang til afviklingssystemer for værdipapirer i udlandet,
- brug af en depotforvalter med direkte eller indirekte adgang til afviklingssystemer for værdipapirer i udlandet,
- brug af en international værdipapircentral med direkte eller indirekte adgang til afviklingssystemer for værdipapirer i udlandet.

2.3.1 Bortset fra at ikke alle disse er tilgængelige for alle markedsaktører, er der fordele og ulemper ved de forskellige muligheder. De har dog et **fælles kendetegn: høje omkostninger og ineffektivitet**, hvoraf sidstnævnte ikke skyldes systemerne, men behovet for at anvende komplicerede procedurer og at sikre alle deltagerne mod eventuelle tab, hvis en medkontrahter i en transaktion svigter eller ikke foretager overdragelsen.

2.4 Ud fra indholdet i ovenstående punkt kunne man fejlagtigt konkludere, at det for at skabe et integreret, konkurren-

cepræget, frit marked er nok at indføre fælles standarder, at harmonisere lovgivningen og beskatningsreglerne samt at rationalisere og internationalisere strukturerne. EØSU advarer imod letkøbte løsninger. De løsninger, der i teorien ser ud til at være lette at gennemføre, bør vurderes nøje ud fra **den nuværende situation**, hvor EU består af 25 lande, der har vidt forskellige størrelser og økonomisk betydning. I hele EU findes der 24 værdipapircentraler, hvoraf to varetager 32,2 % af samtlige transaktioner, som svarer til 64,4 % af den samlede værdi. 14 ud af 25 lande har ingen clearingfaciliteter. Dertil kommer, at i EU-15 overstiger afviklingen i penge fra centralbankerne langt afviklingen i penge fra forretningsbankerne og svarer til 67 % af såvel antallet som omfanget af transaktioner.

2.4.1 Denne situation, som tilsyneladende er meget skæv, er forståelig, hvis man tænker på, at flere lande med lav »markeds-kapitalisering«, hverken har eller kan have clearing- og afviklingsstrukturer. Sådanne strukturer er nemlig kostbare og er kun levedygtige, hvis de kan regne med relativt mange transaktioner. Nogle strukturer har opnået en **monopolagtig stilling** på nationalt plan (hvilket ikke automatisk betyder, at de overtræder konkurrencereglerne), og **fungerer effektivt og med lave omkostninger**.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Udvalget tager Kommissionens initiativ til efterretning og ser positivt på, at den har udarbejdet et dokument, som er et skridt i retning af integration af de europæiske værdipapirmarkeder. Der er tale om et teknisk emne, der kræver specialviden, og som vedrører økonomiske og finansielle forhold, der ikke altid er lette at forstå, men emnet indeholder også nogle **politiske og konkurrencemæssige aspekter**, som meget vel kan få vidtrækkende konsekvenser for markedernes fremtid. Nyskabelser — hvad enten der er tale om forslag eller påbud — bør derfor gennemføres **gradvis** i praksis, idet man samtidig bør vurdere såvel de øjeblikkelige som de langfristede **konsekvenser** for markederne.

3.2 Selv om det implicite mål med Kommissionens initiativ er at sætte det europæiske marked i stand til at konkurrere med det amerikanske (som i øvrigt på Europa-Parlamentets opfordring anvendes som benchmark), bør man ikke glemme, at den nylige **udvidelse af EU** har betydet optagelse af markeder, der er relativt »svage«, eller hvis erfaringer og strukturer endnu ikke er konsoliderede. Ændringer, der foretages uden at vurdere konsekvenserne — de umiddelbare, men især de langfristede — kan få katastrofale følger og medføre en risiko for at skabe en uheldig dominans af de »stærkeste« systemer. **Konsolideringerne**, som Kommissionen omtaler som en positiv effekt af integrationen (og som den anfører, at den forholder sig neutral til), bør ikke være dikteret af et behov for at overleve, men bør snarere være en **fri beslutning**, som markedskræfterne træffer ud fra en vurdering af, om det er hensigtsmæssigt eller ej.

3.3 Ud over den situation, der er beskrevet i punkt 2.4, er de vigtigste årsager til markedsfragmenteringen **forskellene i de nationale lovgivninger og skattesystemer**, både for så vidt angår ejendomslovgivning og transaktioner. Der er behov for EU-tiltag på disse områder for at opnå en **lovgivningsmæssig konvergens**, der kan fjerne de eksisterende juridiske, men især skattemæssige hindringer.

3.4 Lovgivningsmæssig konvergens er måske nok en nødvendig forudsætning, men det er ikke nok. Hvis det endelige mål er at skabe en robust paneuropæisk struktur, er der behov for **en fair konkurrencesituation for banker og pengeinstitutter** og en konkurrence, der først og fremmest er baseret på **retten til frit at vælge** mellemmand (se pkt. 3.7) ved hjælp af en omhyggelig overvågning af **adgangsrettigheder**. Indførelse af optimale konkurrencebetingelser er en forudsætning for at opnå **lavere priser** for investorerne.

3.5 Kommissionen tager ikke stilling til spørgsmålet om at **tydeliggøre og adskille rollen som operatør** (banker og pengeinstitutter) fra **infrastrukturrollen**. Sidstnævnte udøver funktioner i forbindelse med **clearing** (centrale medkontrahenter) og **afvikling og opbevaring** (værdipapircentraler). Hver kategori har forskellige operationelle formål og karakteristika, og der er derfor behov for **forskellige regler og tilsyn**, som passer til de enkelte roller. Regionsudvalget bemærker imidlertid, at forretningsbankerne har tendens til i stigende grad at »internalisere« clearing- og afviklingsfunktionerne.

3.5.1 To af de største organisationer, som netop er eksempler på den situation, der beskrives i ovenstående punkt (dvs. en sammenblanding af banker og mellemmand, men med separate konti) har allerede i længere tid opereret på markedet. Disse organisationer har høstet positive erfaringer i form af effektivitet, stordriftsfordele og gode økonomiske resultater. Desuden ville det være urealistisk at tro, at det på nuværende tidspunkt er muligt at forlange en adskillelse eller omstrukturering af virksomheder, der udgør ryggraden i markedet.

3.5.2 Der er to handlingsmuligheder: enten accepterer man, at der kan findes blandede organisationer, eller også vælger man den rent juridiske fremgangsmåde og påbyder adskillelse af bankvirksomhed fra clearing- og afviklingsvirksomhed. Den første løsning ville gavne markedet, hvad angår effektivitet og omkostninger, men indebærer — i hvert fald rent teoretisk — muligheden for større risici og for at forringe kontrollen. Den anden løsning ville være i overensstemmelse med den traditionelle læresætning om at holde aktiviteterne adskilt, men den forekommer hverken praktisk gennemførlig eller — når alt kommer til alt — ønskelig. Det står på nuværende tidspunkt klart, at udvalget kun kan opfordre til, at **den separate kontoføring er tilstrækkelig gennemsigtig til at tillade**

såvel tilsynsmyndighederne som konkurrencemyndighederne at foretage en effektiv kontrol. Et direktiv med en detaljeret beskrivelse af, hvordan disse betingelser kan opfyldes, vil være velkomment, for ikke at sige nødvendigt.

3.6 Som allerede nævnt ovenfor, har investorerne kun kontakt til operatørerne; Det er derimod **kun operatørerne, der har adgang til de centrale medkontrahenter** og til **værdipapircentralerne** via hhv. clearingmedlemmerne og depotforvalterne. Værdipapircentralerne har igen kontakt med de respektive nationale centralbanker og med andre nationale eller udenlandske værdipapircentraler.

3.7 Operatørerne er allerede underlagt tilsynsmyndighedernes kontrol, men mellemmandene stiller nogle meget strenge tekniske krav og kapitalkrav for at give adgang til deres tjenester. Det betyder, at kun et meget begrænset antal operatører har direkte adgang til mellemmandene, medens de øvrige er nødt til at bruge godkendte operatører til at afslutte transaktioner, som indebærer en risiko. Mellemmandenes krav er et resultat af deres almennyttige funktion: De skal sikre et **stabilt marked** og i sidste ende **beskytte investorerne**. Tilsyns- og konkurrencemyndighederne skal endvidere sikre, at mellemmandenes adgangskrav ikke også kan bruges til at begrænse **adgangsfriheden**.

3.8 Som følge af de enkelte aktørers operative karakteristika har investorerne en *direkte* interesse i *operatørernes* pålidelighed og soliditet. Markedet er derimod baseret på *mellemmandenes* pålidelighed og soliditet. Medens den systemiske risiko er ens for samtlige operatører og mellemmand, bør kontrollen med de enkelte aktører ske ud fra forskellige indfaldsvinkler. Som sagt i punkt 3.5 er der derfor behov for at opretholde adskilte roller og regler. For så vidt angår værdipapircentralerne, er det værd at bemærke, at deltagernes (som for det meste er finansieringsinstitutter) kreditrisiko er praktisk taget ikke-eksisterende, idet medlemsstaternes lovgivninger beskytter investorer mod en værdipapircentralers insolvens ved at kræve, at deponerede værdipapirer ikke figurerer i deltagernes regnskab.

3.9 Hvad angår rolleadskillelsen er EØSU — og en del af operatørerne — noget bekymret over visse **pengeinstitutters tendens til at opkøbe værdipapircentraler** i forskellige lande, hvorved de udbygger — eller for at sige det bedre sammenblander — deres traditionelle rolle med de internationale værdipapircentralers. EØSU opfordrer Kommissionen til i første omgang at undersøge, om der er tegn på eventuelle **konkurrenceforvridninger** som følge af sammenblandingen af operatør- og mellemmandsfunktionerne i en og samme virksomhed (eller i separate, men indbyrdes forbundne virksomheder). Især bør det undersøges, om værdipapircentralfunktioner anvendes til at finansiere eller fremme andre aktiviteter.

3.10 Selv om det endnu ikke er bevist, at der er tale om konkurrenceforvridning, skaber sammenblandingen af funktioner som også tidligere sagt **kontrolproblemer** for myndighederne: som bank er en international værdipapircentral underlagt de bankregler og det banktilsyn, der er gældende i det land, hvor den har sæde, medens den som værdipapircentral er underlagt andre regler og tilsyn af de myndigheder, der har ansvaret for værdipapirmarkedet i de lande, hvor den opererer. Selv hvis der føres separate regnskaber, kan forbindelserne — såvel de åbenlyse som de mindre åbenlyse — skabe beføjelsesoverlapninger eller endnu værre, farlige huller i tilsynet. Af objektivitetshensyn skal det dog siges, at lovene om deponering af værdipapirer, som blev nævnt i punkt 3.8, yder effektiv beskyttelse af investorer.

3.11 Som afslutning på de generelle bemærkninger og som optakt til de særlige bemærkninger, der følger herefter, konstaterer EØSU, at Kommissionens dokument er baseret på et ønske om at skabe et integreret marked, der er uden hindringer, som overholder konkurrencereglerne og som fungerer med lave omkostninger. Alle disse målsætningerne bør støttes. EØSU ønsker især at fremhæve følgende aspekter:

- al innovation har en indvirkning, enten positiv eller negativ, på **markedets soliditet**. Ingen hverken liberaliserings- eller konkurrencehensyn bør overskygge behovet for at beskytte investorerne,
- **konkurrencereglerne** skal overholdes, men der bør tages hensyn til, at **ikke alle deltagere har samme risikoprofil**,
- tanken om et »åbent marked« skal være underordnet kravet om ikke at svække dets kvalitet,
- indtil der er opnået egentlig **konvergens mellem beskætningsreglerne**, vil markedet fortsat være præget af **forvridninger og høje omkostninger**, som vil fremstå endnu tydeligere, når de tekniske og lovgivningsmæssige hindringer engang bliver fjernet; ensartede procedurer ville bl.a. gøre det lettere at kontrollere skatteundvigelse,
- selv om det er rigtigt, at man bør fjerne de hindringer, der vanskeliggør adgangen til **de lokale markeder**, bør man omvendt ikke undervurdere det faktum, at de enkelte markeder **har hver deres særlige kendetegn og praksis**, som ingen harmonisering nogensinde vil kunne fjerne. Selvom Kommissionens erklæring, der citeres i punkt 1.4, giver grund til en vis optimisme, minder EØSU om, at **retssikkerhed** er et ikke uvæsentligt krav.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Hindringer identificeret i Giovannini-rapporterne

4.1.1 De to rapporter fra Giovannini-gruppen⁽¹⁾ danner grundlag for Kommissionens overvejelser; indholdet af disse rapporter er resultatet af nogle fremtrædende eksperterarbejde, som man kun kan have fuld tillid til. Imidlertid mener EØSU, at selv om de **fakta**, der præsenteres, ikke kan modsiges, kan man godt diskutere de **holdninger**, der kommer til udtryk. Nedenstående kommentarer er derfor fremsat i en konstruktiv ånd.

⁽¹⁾ Giovannini-rapporten og de dertil hørende dokumenter findes på Kommissionens hjemmeside: http://europa.eu.int/comm/internal_market/financial-markets/index_en.htm#otherdocs

4.1.2 De hindringer, der er indkredset i de to Giovannini-rapporter (i alt 15) kan inddeles i tre grupper: 1) hindringer af **teknisk karakter eller som er et resultat af markedspraksis**, 2) hindringer som hænger sammen med **beskatningsprocedurer og 3) juridiske hindringer**. I rapporterne gives der udtryk for den holdning — som Kommissionen er enig i — at en af de største hindringer for integrationen er restriktionerne **med hensyn til stedet for clearing og afvikling**, som ikke giver operatørerne fri adgang til og valgfrihed med hensyn til deres foretrukne clearings- og afviklingssted. Kommissionen bemærker med rette, at sådanne restriktioner **begrænser konkurrencen**. Selv om EØSU overordnet set er enig, vil det gerne foreslå, at man ser nærmere på baggrunden for disse restriktioner for at afgøre, om der ligger legitime interesser bagved, eller om der er tale om ren og skær protektionisme.

4.1.3 Der peges også på andre hindringer, som gør det mere attraktivt, eller sågar obligatorisk for operatørerne at **benytte lokale deltagere** for at få adgang til værdipapirafviklingssystemer i udlandet. Også på dette punkt maner EØSU til forsigtighed: Som antydnet i ovenstående punkt 3.11 hænger ikke alle restriktioner og hindringer sammen med et ønske om at beskytte hjemmemarkedene.

4.1.4 Man kan omvendt kun være fuldstændig enig i Kommissionens kritik af det forhold, at **opkrævning af transaktionsskatter** i visse lande **kun kan ske via en funktion, der er indbygget i det lokale værdipapirafviklingssystem**, medens brugen af et andet system kan betyde, at man kommer til at betale højere transaktionsskatter. Denne hindring, der uden tvivl begrænser operatørernes valg pga. omkostningerne, er desuden en af de vanskeligste at fjerne, idet der er tale om en national skatteforanstaltning.

4.2 Ingen fælles rammer for regulering/tilsyn

4.2.1 Clearing- og afviklingssystemerne er underlagt regulering og tilsyn fra de nationale myndigheder: **der findes ingen EU-ramme for regulering**. I mangel af en fælles lovgivning — og dermed et »EU-pas« — er det logisk, at de nationale myndigheder kan nægte systemer, som de ikke kontrollerer, adgang til deres respektive markeder. Berettigelsen herfor er, at de har til opgave at beskytte det marked, som de har ansvar for. Som reaktion på disse problemer har det europæiske system af centralbanker (ESCB) samt udvalget af europæiske regeludstedende myndigheder på værdipapirområdet (Committee of European Securities Regulators — CESR) nedsat en fælles arbejdsgruppe, ESCB/CESR-arbejdsgruppen, der skal udvikle **fælles standarder** for enheder, der tilbyder clearing- og afviklingstjenesteydelser i EU, og tilpasse henstillingerne fra udvalget om betalingssystemer under G-10 til den europæiske sammenhæng. Resultatet af dette arbejde vil — håber man — føre til **anbefalinger og ikke bestemmelser**. Fordelen ved anbefalinger er, at de kan vedtages af alle, og at de også kan ændres hurtigt, således at der kan tages højde for den teknologiske eller markedsmæssige udvikling.

4.2.2 Vedtagelse af fælles regler er grundlaget for markedsintegration. ESCB/CESR-standarderne **bliver ikke bindende**, idet kun EU-direktiver kan ændre eller træde i stedet for nationale love. EØSU håber, at ESCB/CESR-reglerne vil blive **offentliggjort efter vedtagelsen af rammedirektivet**, og at de i fuld overensstemmelse med retningslinjerne begrænser sig til at supplere bestemmelserne heri eller til at lukke eventuelle huller i lovgivningen. Enhver anden indfaldsvinkel risikerer at skabe forvirring på markederne.

4.3 Ingen ensartede spilleregler

4.3.1 Nogle af de institutioner, der tilbyder clearing- og afviklingstjenesteydelser, er også godkendt som banker eller investeringsselskaber. Kommissionen påpeger, at mens banker og investeringsselskaber kan tilbyde **depot- og afviklingstjenester på tværs af grænserne** ved hjælp af deres ISD-pas (direktiv om investeringstjenester), findes der ingen tilsvarende rettigheder for de udbydere af clearing- og afviklingstjenester, der ikke er banker eller investeringsselskaber. Derudover er de to typer operatører underlagt forskellige kapitalkrav og forskellige regler for tilsyn og udbud af tjenesteydelser. Kommissionen konkluderer, at denne situation giver anledning til to **centrale spørgsmål vedrørende ensartede spilleregler**.

4.3.2 Kommissionen ser tilsyneladende først og fremmest problemet i relation til **åbning af markederne og ensartede konkurrencebetingelser**. EØSU foretrækker at lægge størst vægt på **markedernes sikkerhed og kontrollens effektivitet**. Den situation, der er ved at opstå, bør give anledning til en vis bekymring: i mangel af klare og ensartede regler, er der blevet dannet nogle hybride eller fælles strukturer, hvor det ikke er let at afgøre, om deres kerneområde er bankforretning, mæglervirksomhed eller clearing. Selv om fælles eller komplementære aktiviteter skaber synergier og stordriftsfordele, er det ligeså rigtigt, at man bør undgå overlapninger inden for de kontroller og forskellige regler, de enkelte aktiviteter er underkastet. Endelig advarer EØSU imod udelukkende at fokusere på konkurrenceaspektet: alle valg bør træffes ud fra et overordnet hensyn til markedernes sikkerhed.

4.3.3 Endelig advarer EØSU imod udelukkende at fokusere på konkurrenceaspektet: alle valg bør træffes ud fra et overordnet hensyn til markedernes sikkerhed. Når først denne betingelse er opfyldt, er det blot et spørgsmål om at finde en rimelig balance mellem på den ene side at overholde reglerne for et frit marked og på den anden side at beskytte operatørernes og investorerens interesser.

5. Kommissionens mål

5.1 Kommissionen foreslår at indføre et clearing- og afviklingssystem for værdipapirer i EU, der er **effektivt og sikkert** og garanterer **ensartede spilleregler** for de forskellige udbydere af disse tjenester. Den foreslår, at det gennemføres ved at vedtage passende foranstaltninger og politikker til:

- **liberalisering og integration** af eksisterende clearings- og værdipapirafviklingssystemer og derved sikre omfattende adgangsrättigheder og fjerne hindringer,
- fuldstændig overholdelse af **konkurrencereglerne**,
- indførelse af **fælles rammer for regulering og tilsyn**,
- gennemførelse af hensigtsmæssige **styringssystemer**.

5.2 EØSU tilslutter sig med visse forbehold såvel mål som procedurer samt de politikker, der skal fastlægges. EØSU tilslutter sig generelt også den operationelle fremgangsmåde, som Kommissionens har skitseret, og derfor vil de følgende punkter kun indeholde nogle få bemærkninger, der skal tjene som et bidrag til det fremragende arbejde, som Kommissionen har udført.

5.3 Lamfalussy- og Giovannini-rapporterne og Kommissionen er enige om, at når først alle de nødvendige tiltag er gennemført, vil der blive igangsat en sund proces til **konsolidering** af clearing- og afviklingsordninger. **Konsolideringsprocessen skal bestemmes af markedet**. Kommissionen er af den opfattelse, at den bør forholde sig **neutral i forhold til strukturelle spørgsmål**. Den vil derfor afstå fra at tage stilling til horisontal eller vertikal konsolidering og til værdipapirafviklingssystemers eller centrale medkontrahenters udbud af tjenesteydelser som mellemmand og banktjenesteydelser.

5.4 EØSU ønsker i den sammenhæng at komme med nogle overvejelser for at supplere og præcisere det, der tidligere er fremført i punkt 4.3.2. Efter EØSU's mening forholder det sig sådan, at hvor **den transnationale konsolidering af tilsvarende instanser** giver mulighed for stordriftsfordele og forenkling af procedurer, er der en tendens til, at **konsolideringen af forskellige aktiviteter i én enkelt instans** skaber umådeligt store, hybride virksomheder. Tilsynsmyndighederne bør i tæt kontakt med konkurrencemyndighederne sikre, at dette ikke udgør en trussel mod **mindre virksomheders overlevelse**. Endvidere bør markedet, om ikke andet så ud fra et gennemsigthedssynspunkt, bibringes forudsætningerne for at forstå hvem der gør hvad.

5.4.1 Kommissionens erklæring om ikke at intervenere bør desuden sættes i relation til »hensigtserklæringen« senere i dokumentet (jf. punkt 6.2, sidste led), som forsikrer, at det er intentionen at **håndhæve konkurrencereglerne**.

6. Kommissionens initiativer

6.1 Kommissionens program for at nå målene synes fuldt ud rigtigt og rationelt og frem for alt realistisk. Nyskabelser kan indføres **gradvist** — hvilket betyder en rimelig tidshorisont til fuld gennemførelse — og hele tiden i overensstemmelse med markedsreglerne, og der **iværksættes kun lovgivnings- eller reguleringstiltag, når det er nødvendigt**.

6.2 Kommissionen har nedsat en **rådgivnings- og tilsynsgruppe**, der har til opgave at analysere de hindringer, der ifølge Giovannini-rapporten bør fjernes på initiativ af den private sektor. Det er endvidere dens hensigt at:

- fremsætte et **rammedirektiv** for at skabe en sikker juridisk ramme, der skal sikre gensidig anerkendelse af de forskellige nationale systemer,
- nedsætte en **ekspertgruppe** til at behandle de forskellige **juridiske og skatterelaterede problemer**, som kan foreslå metoder til harmonisering af lovgivning eller procedurer.
- kontrollere at **konkurrencelovgivningen overholdes fuldt ud** ved at overvåge »eksisterende **monopolsituationer** samt fremme branchens konsolideringsbestrebelse, **hvor det er nødvendigt**«.

6.2.1 Hovedparten af de tiltag, som Kommissionens handlingsplan lægger op til, giver ikke anledning til særlige bemærkninger, og EØSU nøjes derfor med at fremsætte nogle bemærkninger til debatten.

6.3 **Adgangsrettigheder og valgfrihed** (punkt 2.1 i meddelelsen). Hovedproblemet ved hele opbygningen af et åbent paneuropæisk marked er de **hindringer**, som nogle myndigheder (og i et vist omfang, næsten alle) lægger i vejen for, at **udbydere af clearing- og afviklingstjenester får adgang til og ret til at vælge stedet for clearing og afvikling**. Stillet overfor denne modstand fra forskellige nationale myndigheders side ser Kommissionen ikke anden udvej end et direktiv, der pålægger at fjerne disse hindringer og **garanterer** alle berørte parter — banker/investeringsselskaber, centrale medkontra-henter og værdipapircentraler (CSD) — **retten til adgang til de relevante medkontra-henter i et hvilket som helst EU-land**. I den forbindelse vil det også være muligt for regulerede markeder og multilaterale handelsfaciliteter at indgå **aftaler med centrale medkontra-henter og værdipapircentraler** i andre EU-medlemsstater.

6.3.1 EØSU er principielt enig i Kommissionens mål, men **maner dog til forsigtighed**. De nuværende hindringer skyldes ikke altid nationale myndigheders protektionistiske holdning. I

mange tilfælde er sigtet primært at **beskytte markedet mod risici, som myndighederne ikke kan kontrollere**. Det er forståelige bekymringer. Udvekslingen af oplysninger er ikke altid tilfredsstillende, og der kan især mangle opdateret information, hvilket er en forudsætning for rettidige foranstaltninger.

6.3.2 Kommissionens meddelelse opstiller en række styrkede forsigtighedsforanstaltninger, især med hensyn til **kapitalkrav og risikostyring**, og **princippet om hjemstatskontrol** bevares. En **model for tilsynssamarbejde** vil blive indført »for at undgå, at clearing- og afviklingssystemer for værdipapirer, der opererer på tværs af grænserne, overvåges af flere tilsynsmyndigheder«. Denne løsning er helt korrekt, men vanskelighederne ved den praktiske gennemførelse må ikke undervurderes.

6.3.3 Det forhold at markederne bliver mere sofistikerede, det støtte konsolideringstempo, fusioner og ændrede selskabsformer lægger en stor arbejdsbyrde på tilsynsmyndighederne. Fra en teoretisk synsvinkel er der ingen tvivl om, at samarbejdsforanstaltningerne er rigtige og rationelle. EØSU frygter imidlertid, at der **vil opstå** betydelige **vanskeligheder på det praktiske plan**: det bliver vanskeligt at integrere 25 systemer, som ikke befinder sig på samme niveau hvad angår effektivitet, ressourcer og erfaring. EØSU mener, at **ikrafttrædelsesdatoen** for liberaliseringsforanstaltningerne først bør fastsættes, når der er **ubetinget tilslutning fra alle nationale tilsynsmyndigheder**. De bør på ansvarlig vis sørge for, at de er i stand til at deltage i informationsudvekslingssystemet og garantere, at markederne er beskyttet mod **systemisk risiko**.

6.4 **Styring** (punkt 2.3 i meddelelsen). Kommissionen understreger, at den **ikke vil gå ind i en diskussion om styringsformen** i de selskaber, som driver værdipapirafviklingssystemerne, og i deres centrale medkontra-henter. EØSU bemærker dog, at problemer med hensyn til konkurrence og dominerende stilling ville kunne løses via en **kooperativ selskabsform** mellem deltagerne i systemet, hvor der tilstræbes balance i regnskabet frem for overskud.

6.4.1 I betragtning af mellemmandenes følsomme funktioner og stærke markedsposition, finder Kommissionen det nødvendigt at fastlægge **retningslinjer for en styringsordning, der er effektiv**, gennemskuelig og egnet til at kontrollere virksomhedens forretningsformer og driften af de løbende forretninger. EØSU er enig heri. De skitserede retningslinjer giver ikke anledning til særlige bemærkninger, udover at de er i tråd med moderne corporate governance-begreber.

6.4.2 Kommissionen tilføjer, at disse institutioner — netop fordi de er meget magtfulde — kunne anvende **konkurrencebegrænsende praksis**. For at modvirke dette bør centrale medkontrahter og værdipapirafviklingssystemer anvende **opsplittede regnskaber**, som tydeliggør driften af deres institutionelle aktiviteter, da den adskiller sig fra levering af andre tjenesteydelser. De samme bestemmelser skal gælde for det, som Kommissionen betegner som »**ikke-kerneaktiviteter såsom bankvirksomhed**«. Uanset hvor stor en central medkontrahtent eller et værdipapirafviklingssystem er, synes det at være temmelig indsnævrende at betegne bankvirksomhed som »ikke-kerneaktiviteter«. Deltagerne i værdipapirafviklingssystemer har brug for penge fra centralbanker (eller fra forretningsbanker) for at klare en midlertidig mangel på likviditet. Bankaktiviteter kan omfatte store summer, og især i situationer med et højspændt marked må muligheden for, at der opstår systemiske risici ikke undervurdes.

6.4.2.1 En **undtagelse fra kravet om opsplittning** af regnskaber må imidlertid kunne tillades for værdipapirafviklingssystemer, da disse institutioners »bankfunktioner« vedrører deltagende banker og derfor typisk er **subsidiær i forhold til afviklingen**. Kredit er således i en vis forstand en integreret del af afviklingen og som sådan kunne — eller burde den efter nogles mening — være en aktivitet, der er tilknyttet værdipapirafviklingssystemernes institutionelle funktion. Samme betragtninger gælder for de centrale medkontrahter, når kreditten er nødvendig for en smidig gennemførelse af clearing, som den må opfattes som værende en integreret del af.

6.4.3 Det fremgår ikke klart, hvordan **banktilsynsmyndigheder** og tilsynsmyndigheder for centrale medkontrahter og værdipapirafviklingssystemer i praksis kan **samarbejde** hurtigt nok i **nødsituationer**. Som tidligere nævnt håber EØSU, at overvejelserne vedrørende potentielle risici for markedet vil foranledige alle de myndigheder, der tager sig af kontrol med bankaktiviteter og ikke-bankaktiviteter under ECB, til at underskrive samarbejdsaftaler om at holde hinanden løbende orienteret og i tide gennemføre effektive foranstaltninger i tilfælde af nødsituationer.

6.5 **Juridiske og skattemæssige forskelle** (punkt 3 i meddelelsen). De juridiske problemer er så mangfoldige og komplicerede, at det ikke er muligt at opstille dem i struktureret form. **Forskellene i lovgivningerne** berører kontraktmæssige, ejendomsretlige, selskabsretlige og konkursretlige aspekter og internationale retsregler, og har **juridiske følger i alle faser af køb, clearing og overdragelse af værdipapirer**. Kommissionen bemærker, at »*forskelle i den nationale materielle lovgivning i de forskellige berørte jurisdiktioner stadig kan have en negativ indvirkning på hele processen.*«

6.5.1 Det er almindeligt anerkendt, at løsningen af de utallige og komplekse juridiske problemer vil **vare længe**. Reelt har nationale særinteresser og **bureaukratisk konservatisme** ofte medført **forsinkelser og hindringer i harmoniseringen af lovgivningen**. EØSU håber, at medlemsstaternes ansvarfølelse for en gangs skyld vejer tungere end nationale interesser.

Kommissionen foreslår, at der nedsættes en **gruppe** bestående af akademiske eksperter, offentlige myndigheder og repræsentanter for praktiserende advokater. Den vil få til opgave at uddybe de analyser, som Giovannini-gruppen allerede har påbegyndt og foreslå egnede løsninger. Gruppen skal bevare kontakten med instanser, der har udført tilsvarende projekter på verdensplan (UNIDROIT). EØSU foreslår, at gruppen suppleres med tekniske og juridiske eksperter udvalgt blandt aktørerne.

6.5.2 Den harmonisering af lovgivningen, som Kommissionen har til hensigt at påbegynde, kan ikke afsluttes, før de andre aspekter af rammedirektivet er på plads. I mellemtiden må man **leve med de eksisterende lovgivninger** og kun gribe ind i de juridiske aspekter, når det er yderst nødvendigt. Det bør undgås at gennemføre overlede foranstaltninger, som måske vil kræve senere ændringer. EØSU bemærker i øvrigt, at markederne hidtil har fungeret uden alvorlige problemer ved at tage udgangspunkt i **velfungerende praksis og sædvaner**, som sjældent har ført til indsigelser og endnu sjældnere har været genstand for domstolsafgørelser. De lovgivningsmæssige forskelle udgør ikke en konkret hindring, men må snarere betragtes som komplicerede procedurer, der udmønter sig i en større omkostningsbyrde.

6.5.3 Overvejelserne i det foregående punkt gælder også for **skattemæssige** hindringer. Det er et område, hvor forskellige lovgivninger og medlemsstaternes legitime ønske om at beskutte udbytte og kapitalvinding, skaber en ophobning af bestemmelser, der ofte er diskriminerende og undertiden svære at fortolke, men altid **fordyrende for markedet**. EØSU mener ikke, at det bør tage nærmere stilling til Kommissionens foreslåede foranstaltninger. De er formelt set rigtige, men medlemsstaterne vil ikke have let ved at acceptere dem, især ikke hvis området ikke forudgående er ryddet for modsatrettede ideologiske holdninger. Hovedmålet er at harmonisere **procedurerne for skatteinddrivelse**. Uanset hvilken metode der vælges blandt de opstillede muligheder, har den fordele og ulemper, men det vigtige er, at medlemsstaterne i det mindste på dette punkt når frem til enighed.

6.6 Konkurrencepolitik (punkt 4 i meddelelsen). Kommissionens meddelelse sætter særlig fokus på dette emne og fastlægger et vigtigt princip: foranstaltninger med sigte på liberalisering og integration af systemer og konkurrencepolitik supplerer hinanden. Princippet synes indlysende, men når det omsættes i praksis, kan det blive genstand for forskellige og især restriktive fortolkninger. Kommissionen understreger, at den forholder sig neutral i spørgsmålet om vertikal eller horisontal konsolidering, men peger på, at der *kan* opstå problemer med hensyn til konkurrencen, hvis nogle konsolideringer skulle resultere i dannelse eller styrkelse af en dominerende stilling på markedet, hvilket allerede er tilfældet. Problemet er ikke den dominerende stilling, som ikke i sig selv er ulovlig, men derimod ulovlig anvendelse af den dominerende stilling. Dette er et forhold, som på grund af markedets særpræg kan skabe problemer for anvendelsen af reglerne.

6.6.1 Der har allerede været eksempler på **grænseoverskridende konsolidering** mellem nationale og internationale centrale medkontrahenter, hvor der er dannet enheder af betydelig størrelse. Andre former for struktureret konsolidering eller samarbejde er til drøftelse. I forbindelse med undersøgelsen af, om de eksisterende strukturer eller de strukturer, som skal dannes, overholder konkurrencereglerne, bør det erindres, at **centrale medkontrahenter og værdipapirafviklingssystemer** i alle tilfælde **nødvendigvis må være få og store**. Deres særlige karakter gør det urealistisk at tro, at der i hver medlemsstat kan opstå en række strukturer i et omfang så man undgår, at en af dem indtager en større position end de andre. Det samme gælder i endnu højere grad på EU-niveau. Forskellen mellem en enhed, der spiller en større rolle end de andre, og en, som nyder godt af en dominerende stilling, er meget spidsfindig, og derfor bør konkurrencemyndighedernes vurdering bygge på omfattende viden om markedets karakteristika og dets funktionelle behov.

6.6.2 Endnu vanskeligere vil det være at vurdere, om en stilling er dominerende eller om aktiviteter er **konkurrencebegrænsende**, hvis tendensen — som Kommissionen forholder sig neutral til — til horisontal konsolidering mellem centrale operatører og bankaktiviteter fortsætter. Særlig kompliceret og vanskeligt vil det være at gennemføre **tilsyn med priser**, som selvfølgelig ikke kan være genstand for regulering, men som Kommissionen bekræfter at ville overvåge for at sikre sig, at de ikke fastsættes på baggrund af **diskriminerende kriterier**. Kriterierne for prisfastsættelse følger, eller burde følge, markedsreglerne, og de fastsættes i relation til mængde, risiko, sikkerhedsstilling og en række kvalitative overvejelser. Det vil være vanskeligt at afgøre med sikkerhed, hvilke vurderinger der er subjektive og hvilke der er objektive, og hvornår de er diskriminerende. Det kan være endnu vanskeligere at vurdere, **om priserne er for høje** som resultat af en dominerende stilling. I dette tilfælde findes der ingen faste kriterier, men der bør vurderes fra sag til sag.

6.6.3 Som afslutning på denne korte sammenfatning af de konkurrencemæssige aspekter ønsker EØSU at give udtryk for sin brede opbakning om Kommissionens tilgang, med det opfordrer til et samarbejde — som bør baseres på bindende regler — mellem tilsynsmyndigheder og konkurrencemyndigheder, både på nationalt og EU-plan. Tilsynsmyndighederne bør (i samarbejde med konkurrencemyndighederne) udøve forudgående kontrol for at undgå, at dominerende stillinger resulterer i misbrug og udelukkelse. Efterfølgende foranstaltninger, som kan føre til konflikter og skade markedet, kan derved redu-

ceres til et minimum, når der er indført klare og fornuftige markeds- og tilsynsregler.

6.6.4 Endelig ser Kommissionen på problemet med aftaler (eksklusivaftaler og lignende) uden at tage stilling, men forbeholder sig klart ret til at undersøge dem fra sag til sag. Det er en velafbalanceret strategi, som EØSU fuldt ud tilslutter sig.

7. Konklusion

7.1 EØSU har med stor interesse gennemgået Kommissionens meddelelse og analyseret den på baggrund af først og fremmest arbejdsmarkedsparternes synspunkt, som det jo repræsenterer: det er enigt i tilgangen og retningslinjerne. EØSU anerkender, at området er meget komplekst og vanskeligt, og at der derfor endnu er lang vej, før det er muligt at gennemføre et fremtidigt direktiv. Ekspertter mener, at gennemførelsen af reglerne vil kunne tage adskillige år.

7.2 EØSU erkender, at høringen af alle berørte parter — marked, tilsynsmyndigheder og regeringer — er en opgave, som nødvendigvis må være tidskrævende og vanskelig, og at lovgivningsproceduren for et fremtidigt direktiv kan være meget kompliceret. EØSU rejser derfor det spørgsmål, hvordan situationen vil udvikle sig i mellemtiden. Det er et berettiget spørgsmål, som det stiller uden at ville råbe vagt i gevær. Når alt kommer til alt har markederne med de nuværende regler vist sig i stand til at overvinde svære situationer, og myndighederne har også haft kontrol over de vanskeligste situationer.

7.3 Problemet, hvis der er et, ligger i den nære fremtid: udviklingen på »udenlandske« markeder — ikke alene det amerikanske, men også i Asien — fremmer tendensen til at skabe stærkere og mere effektive strukturer i Europa. Det er en tendens, som hænger rationelt sammen med og er i overensstemmelse med reglerne på et marked, som ikke kan isoleres fra en global sammenhæng, heller ikke hvad regulering angår. Det kræver sund fornuft og forsigtighed, i lyset af reglerne på konkurrenceområdet, at tillade eller forbyde virksomhedskoncentrationer eller tillade eller forbyde, at virksomheder eller finanskoncerner påtager sig nye funktioner.

7.4 På den anden side mener EØSU, at **beslutningerne ikke kun må tages af konkurrencemyndighederne: den bindende udtalelse fra tilsynsmyndigheden** bør være reglen, som — selvom den ikke altid og ikke overalt — anvendes fra nu af. Ønsket om at **åbne markederne og overholde konkurrencereglerne må ikke gå ud over markedernes sikkerhed**. Dette aspekt kan kun vurderes af dem, der har ansvaret herfor.

Bruxelles, den 10. februar 2005

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 afgørelse om etablering af et integreret handlingsprogram inden for livslang læring

KOM(2004) 474 endelig — 2004/0153 (COD)

(2005/C 221/22)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 9. september 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 149, stk. 4, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede **Christoforos Koryfidis** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 20. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 10. februar, følgende udtalelse med 107 stemmer for, 2 imod og ingen hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Kommissionen har efter lange procedurer med indhentning af information, bearbejdning af det indsamlede materiel og høringer⁽¹⁾ nu fremlagt sit forslag til etablering af »et integreret handlingsprogram inden for livslang læring«.

1.2 EØSU udtrykker tilfredshed hermed og fremhæver, at forslagene i udvalgets udtalelse har til formål at gøre Kommissionens forslag så praktisk og effektivt som muligt.

1.3 På denne baggrund er EØSU's syn på Kommissionens forslag især betinget af udvalgets viden og erfaringer vedrørende

forsinkelsen i opfyldelse af Lissabon-strategiens målsætninger;

forsinkelsen i samtænkning af uddannelse/efteruddannelse og produktivitet⁽²⁾;

Europas demografiske situation og

de vanskeligheder, man på det seneste har haft på såvel europæisk som nationalt niveau med at finde løsninger på de nævnte problemer⁽³⁾.

(1) De vigtigste faser i dette langvarige forløb gengives i vedlagte bilag.

(2) Se EUT C 120 af 20.5.2005.

(3) Opmærksomheden henledes på, at man i den seneste tid har udfoldet stor aktivitet for at finde løsninger på Unionens aktuelle centrale problemer, herunder problemerne med indfrielsen af Lissabon-målsætningerne (beskæftigelse, videnøkonomi, bæredygtig udvikling osv.). Fællesnævneren for de foreslåede løsninger er livslang læring og udvikling af denne som institution. Blandt aktiviteterne har været det hollandske formandskabs initiativer (i samarbejde med Kommissionen) angående uddannelse og produktivitet og et stærkere europæisk samarbejde vedrørende erhvervsuddannelse samt Wim Kok's rapport om revision af Lissabon-strategien fra november 2004: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf.

2. Kommissionens forslag

2.1 Kommissionen foreslår i KOM(2004) 474 endelig en omstrukturering af de eksisterende uddannelsesprogrammer. Der er ifølge forslaget fire grunde til, at en omstrukturering er påkrævet:

— ændringer i hele EU i form af stigende integrering af livslang læring i uddannelsessystemerne ...

— uddannelsesområdets stadig større betydning i forbindelse med opbygningen af en konkurrencedygtig og dynamisk videnbaseret økonomi i Europa...

— behovet for at rette op på den markante diskontinuitet og manglende synergi

— behovet for at forenkle og rationalisere Fællesskabets lovgivningsmæssige instrumenter ved at skabe en integreret ramme for finansiering af en lang række aktiviteter.

2.2 Programmet bygger på de nuværende Socrates- og Leonardo da Vinci-programmer, eLearning-programmet, Europass-initiativet og de forskellige aktioner, som finansieres gennem EF-handlingsprogrammet til fremme af organer, der er aktive på uddannelsesområdet på europæisk plan og støtte til enkeltforanstaltninger på uddannelsesområdet.

2.3 Programmet bygger også på, at »der vil kunne høstes betydelige fordele ved at integrere fællesskabsstøtten til tværnationalt samarbejde og mobilitet på det almene og erhvervsfaglige uddannelsesområde i et samlet program, som vil gøre det muligt at opnå en synergieffekt mellem de forskellige indsatsområder, give yderligere kapacitet til at støtte udviklingen inden for livslang læring og mere sammenhængende tilpassede og effektive administrationsmetoder.«⁽¹⁾

2.4 Derfor bør der ifølge forslaget »etableres et integreret program med henblik på gennem livslang læring at bidrage til Den Europæiske Unions udvikling som et avanceret vidensfund med en bæredygtig økonomisk udvikling, flere og bedre job og øget social samhørighed.«⁽²⁾

2.5 Der gøres desuden opmærksom på, at »på grund af de særlige kendetegn ved de enkelte undervisningssektorer (grundskoleuddannelse, videregående uddannelse, erhvervsuddannelse og voksenundervisning) og det deraf følgende behov for, at fællesskabsindsatsen baseres på målsætninger, indsatsformer og organisationsmæssige strukturer, som er særligt tilpasset til disse sektorer, vil det være hensigtsmæssigt at opretholde individuelle programmer inden for rammerne af det integrerede program, som er rettet mod hver af disse fire sektorer, samtidig med at sammenhængen og fællestrækkene mellem dem optimeres.«⁽³⁾

2.6 Det integrerede program omfatter følgende programkategorier:

— Sektoriale programmer:

- Comenius-programmet, som vedrører undervisnings- og læringsbehov for alle personer i førskole- og skoleuddannelse ...
- Erasmus-programmet, som vedrører undervisnings- og læringsbehov for alle personer i formel uddannelse og erhvervsuddannelse på videregående niveau ...
- Leonardo da Vinci-programmet, som vedrører undervisnings- og læringsbehov for alle personer i erhvervsuddannelse ...
- Grundtvig-programmet, som vedrører undervisnings- og læringsbehov for personer i alle former for voksenuddannelse

— Det tværgående program vedrører følgende fire hovedaktiviteter:

— politiksamarbejde om livslang læring inden for Fællesskabet

— fremme af sprogindlæring

— udvikling af nyskabende indhold, tjenesteydelser, pædagogik og praksis inden for livslang læring, som er baseret på ikt

— udbredelse og udnyttelse af resultater af aktioner, som støttes under programmet og tidligere relaterede programmer, samt udveksling af god praksis.

— Jean Monnet-programmet skal støtte institutioner og aktiviteter på området »europæisk integration«. Det omfatter følgende tre nøgleaktiviteter:

— Jean Monnet-aktionen

— driftstilskud til visse institutioner, som beskæftiger sig med emner, der vedrører europæisk integration

— driftstilskud til andre europæiske institutioner og foreninger på uddannelsesområdet.

2.7 Et vigtigt parameter i Kommissionens forslag er revisionen af de kvantificerede mål i overensstemmelse med de bevilninger, som foreslås i de finansielle overslag for perioden 2007-2013. Målene er:

— deltagelse af 1 ud af 20 skoleelever i Comenius-aktioner i perioden 2007-2013

— 3 millioner Erasmus-studerende inden 2011

— 150 000 Leonardo-praktikophold inden 2013

— 25 000 Grundtvig-mobilitetsophold inden 2013.

⁽¹⁾ KM(2004) 474 - 16. betragtning.

⁽²⁾ KM(2004) 474 - 17. betragtning.

⁽³⁾ KOM(2004) 474 - 18. betragtning.

2.7.1 Kommissionen anser disse ambitiøse mål for afgørende for, om det nye program kan bidrage væsentligt til opfyldelsen af målsætningen om, at EU skal være verdens mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi inden 2010.

2.7.2 Den foreslåede vejledende bevilling er sat til 13,620 mia. EUR i programmets 7-årige løbetid.

3. Generelle bemærkninger

3.1 At gribe Kommissionens forslag kreativt an fordrer nødvendigvis en sammensat procedure. En sådan forudsætter både generelt og specifikt kendskab til målsætninger, midler og problemer i forbindelse med udviklingen af den europæiske uddannelsespolitik samt mulighed for integration og sammenkædning af valg på uddannelsesområdet med Unionens målsætninger for det 21. århundrede⁽¹⁾, navnlig de store målsætninger i indeværende årti⁽²⁾. Endelig kræves der fremsynethed, så man i dag træffer de rigtige beslutninger for fremtiden.

3.2 EØSU's holdning er klar, hvad angår den indbyrdes vægtning af de aktuelle centrale mål for Unionen. Udvalget har også formuleret en holdning til, hvordan livslang læring kædes sammen med disse målsætninger. EØSU's synspunkter blev nedfældet i en sonderende udtalelse om »uddannelse og produktivitet«⁽³⁾, som udvalget udarbejdede for nylig på anmodning fra det hollandske formandskab. EØSU's tilgang til Kommissionens her behandlede forslag er i høj grad betinget af disse tidligere formulerede synspunkter.

3.3 EØSU's tilgang bestemmes også af dets erfaringer med den hidtidige gennemførelse af Unionens politikker og programmer for kultur, uddannelse og erhvervsuddannelse, ungdom og sport.

3.3.1 Erfaringerne er — på nogle få undtagelser nær — positive. Programmerne opfattes som

⁽¹⁾ Det drejer sig bl.a. om målsætningen om indførelsen af videnssamfundet, bæredygtig udvikling (med dens tre dimensioner) og den multilaterale globale samfundsstyring.

⁽²⁾ Her tænkes på Lissabon-målsætningen om videnøkonomi, Göteborg-målsætningen om bæredygtig udvikling og Barcelona-målsætningen om de europæiske uddannelsessystemers kvalitative aspekter.

⁽³⁾ Se CESE 1435/2004.

— et bindeled af høj kvalitet og stor effektivitet for kommunikationen mellem Unionens organer (især Kommissionen) og de europæiske borgere;

— et grundlæggende udviklingsfelt i EU for personers, tankers og god praksis' mobilitet;

— et handlefelt, der både nu og på længere sigt giver et højt niveau af europæisk merværdi.

3.3.1.1 Opmærksomheden henledes på, at de europæiske uddannelsesprogrammer hidtil har været blandt de få initiativer, der henvender sig direkte til EU-borgerne. Derfor skal det nye program have som mål dels at fremme en demokratisk udvikling på grundlag af deltagerdemokratiske idealer og aktive borgere, dels at fremme beskæftigelse og et alsidigt arbejdsmarked. Programmet skal gøre det muligt for EU-borgere at uddanne sig til helstøbte personer med up-to-date faglig viden, så flere kan udnytte deres potentiale. Det er vigtigt for Unionens fremtid og forholdet til borgerne, at der udvikles et integreret program, som henvender sig til forskellige aldersgrupper, enkeltpersoner, arbejdspladsen, små og mellemstore virksomheder og arbejdsmarkedsparterne.

3.4 EØSU ser positivt på Kommissionens forslag om at etablere »et integreret handlingsprogram inden for livslang læring«. EØSU's forslag har derfor udelukkende til formål at forbedre dette handlingsprogram.

3.4.1 I den forbindelse har EØSU først og fremmest noteret sig en mangel ved definitionen af livslang læring.

3.4.1.1 EØSU mener, at man skal anlægge et samlet syn⁽⁴⁾ på politikkerne for uddannelse, efteruddannelse og ungdom, og det ser livslang læring som ét langt forløb fra børnehaven til pensionsalderen⁽⁵⁾. Samtidig mener EØSU, at man skal sætte sig ud over de aldersmæssige begrænsninger, som er pålagt borgerne i europæiske uddannelses- og efteruddannelsessystemer. Derfor ventede EØSU sig mere af dette program, især hvad angår udformningen af en ramme for livslang læring.

⁽⁴⁾ Se herom EFT C 157 af 25.5.1998, punkt 3.7.1: »Et centralt spørgsmål for udviklingen af det europæiske uddannelsesområde og mere generelt den europæiske uddannelsespolitik er efter EØSU's opfattelse integrationen af de relevante politikker (dvs. undervisnings-, erhvervsuddannelses-, og ungdomspolitikkerne) og styrkelsen af de relevante handlingsprogrammer. Undervisnings-, erhvervsuddannelses- og ungdomspolitikkerne bør fra udformnings- og vedtagelsesfasen over til gennemførelsesfasen inkorporeres i en enkelt aktionsramme og være integrerede. Denne holdning betyder ikke, at man skal afvise udviklingen af undervisningsinitiativer og plædere for en centralistisk uddannelsesstrategi. Holdningen beror på behovet for en enkelt undervisningsmæssig, uddannelsesmæssig og ungdomsmæssig strategi og et integreret handlingsprogram.«

⁽⁵⁾ Jf. definitionen af »livslang læring« i Kommissionens forslag, artikel 3, punkt 27.

Vanskeligheden består væsentligst i at give det tværgående enhedsbegreb »livslang læring« en materiel og juridisk forankring, udover adgangsrettighederne til sektorprogrammerne. Det integrerede program bør være en eksplicit løftestang for EU-medlemsstaterne, således at de indfører en positiv ret, der giver effektiv, ubetinget adgang til uddannelse til alle, igennem hele livet og på alle livsvilkår. Dette retsprincip bør kunne forsvares som en grundlæggende ret ved EF-Domstolen.

3.4.1.2 EØSU erkender, at fremtiden for livslang læring grundlæggende bestemmes på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Det erkender, at der findes forhold på europæisk niveau, som hindrer, at det foreslåede program bliver rigtigt integreret. Det insisterer ligeledes på en regulering af de sektorale programmer, der kan fremme opblødningen af de strenge (aldersmæssige og indholdsmæssige) begrænsninger for eleverne i de eksisterende uddannelses- og efteruddannelsessystemer. Samtidig går udvalget ind for et aktivt samarbejde om at udvikle såvel det integrerede program som kultur- og ungdomsprogrammer, samt — med udsigten til ratifikationen af forfatningstraktaten — sandsynligvis også sportsprogrammer. Dette er vigtigt, fordi de nævnte uformelle uddannelsesinitiativer, især dem, der er rettet mod unge, grundlæggende har at gøre med tilegnelsen af principper, som forudsættes, for at borgerne kan fungere i et ansættelsesforhold og deltage aktivt i samfundslivet.

3.4.2 Man kan desuden konstatere en mangel i den horisontale kommunikation mellem de sektorale programmer og i deres indbyrdes samordning.

3.4.2.1 EØSU er klar over, at indfrielsen af Unionens målsætninger frembyder komplekse problemer. Problemerne må løses gennem afskaffelse af enhver hindring for den fri bevægelighed, som kan opstå i forskellige dele af uddannelsessystemet i samme land eller på tværs af landegrænserne. Afskaffelsen af barrierer og begrænsninger er ligeledes en forudsætning for at realisere livslang læring på en bevidst og udbytterig måde.

3.4.2.2 Begrundelsen i Kommissionens forslag indeholder en vigtig bemærkning, som førte gang blev formuleret i meddelelsen om »den nye generation af EF-uddannelsesprogrammer efter 2006«⁽¹⁾. Det drejer sig om følgende udsagn: »...ændringer i hele EU i form af stigende integrering af livslang læring i uddannelsessystemerne, som skyldes behovet for at

(1) KOM(2004) 156 endelig.

takle udfordringer foranlediget af vidensamfundet og befolkningsudviklingen«⁽²⁾. Desværre kommer denne holdning ikke til udtryk i det her behandlede forslag. Kommissionens forslag tager grundlæggende udgangspunkt i de eksisterende strukturer i uddannelsessystemerne, mens der kun i ringe grad lægges op til partnerskaber mellem forskellige uddannelsesniveauer. Efter EØSU's opfattelse ville det nye program være lettere at tilpasse og mere innovativt, hvis konkrete programmer henvendte sig til vigtige målgrupper uden at udelukke andre interessegrupper på grundlag af deres uddannelseskvalifikationer eller alder.

3.4.2.3 Derfor foreslås det tværgående programs finansiering og aktionsfelt udvidet. Formålet med en sådan udvidelse skal være at udvikle partnerskaber og aktiviteter, der kan skabe forudsætningerne for opbygningen af et reelt europæisk rum for livslang læring med en stærk europæisk merværdi, der yder et væsentligt bidrag til opfyldelsen af Lissabon-målsætningerne og målet om bæredygtig udvikling. Det er klart, at alle dele af uddannelsessystemet⁽³⁾, arbejdsmarkedets parter og generelt det organiserede civilsamfund samt de offentlige myndigheder, herunder især de lokale og regionale myndigheder, skal medvirke til de nævnte partnerskaber og aktiviteter.

3.4.2.4 På den baggrund foreslås det især at styrke Grundtvig-programmet, hvis mål er at opfylde behovene vedrørende alle former for voksenuddannelse.

3.4.3 En tredje lige så vigtig mangel findes i det integrerede handlingsprogramms sammenkædning med Lissabon-strategiens målsætninger.

3.4.3.1 Efter EØSU's vurdering lader opfyldelsen af Lissabon-målene meget tilbage at ønske. 2010 er lige rundt om hjørnet, så det er op til de EU-borgere, der i øjeblikket befinder sig på arbejdsmarkedet, om Lissabon-målsætningerne skal opfyldes eller ej. Endelig vurderer udvalget, at forståelsen for Lissabon-strategien og dens målsætninger kræver en vedvarende integreret indsats henvendt til ovennævnte segment af de europæiske borgere i samarbejde med arbejdsmarkedets parter. Dette betyder, at man — samtidig med at man fremmer livslang læring som idé på alle niveauer og i sin helhed — vil skulle prioritere disse borgeres forståelse af Lissabon-strategien og dens målsætninger højt og samarbejde med dem, så de reagerer rigtigt på de udfordringer, der ligger i bæredygtig udvikling og videnøkonomi.

(2) KOM(2004) 474 endelig – punkt 1.3, 1. led.

(3) Uddannelsessystemerne underopdeles i folkeskoleniveau, gymnasieniveau og videregående uddannelser. Herudover findes en opdeling i almen uddannelse, erhvervsuddannelse og faglig efteruddannelse. Der er forskellige aktører på uddannelsesområdet (udbydere af uddannelse og efteruddannelse, lærere), og man kan tale om formel og uformelle uddannelsesformer.

3.4.3.2 I dette øjemed foreslår EØSU at styrke de programmer for livslang læring, der henvender sig til borgere, der i dag befinder sig på arbejdsmarkedet, og at kæde disse programmer direkte sammen med bæredygtig udvikling og indførelse af videnøkonomi. Dette betyder med andre ord, at små såvel som store delprogrammer for livslang læring skal udvikles hver især på grundlag af konkrete krav om bredere programmer for bæredygtig udvikling og Lissabon-målsætningerne ⁽¹⁾ efter høring af og i indforståelse med arbejdsmarkedets parter.

3.4.3.3 EØSU tillægger små og mellemstore virksomheders muligheder for adgang til programprocedurerne særlig betydning. EØSU mener, at »de små og mellemstore virksomheder, ..., har behov for det omgivende sociale og økonomiske miljøes råd og støtte, eftersom det er svært for dem selv at udvikle omfattende uddannelsesaktiviteter« ⁽²⁾. Derfor foreslår EØSU, at man tager højde for SMV'ernes særlige problemer og forenkler de relevante procedurer, så SMV'erne kan få udbytte af at deltage i programmet.

3.4.3.4 Finansieringen af EØSU's forslag kan sikres inden for rammerne af det forslåede budget med en ny tilgang til forholdet mellem mobilitet og udviklingsaktiviteter til fordel for sidstnævnte i perioden frem til 2010. Økonomiske midler til EØSU's forslag kan desuden søges sikret gennem en mere fuldstændig og sammenhængende konsekvens og komplementaritet med Unionens andre relevante politikker (*forslagets artikel 14*). På denne baggrund bør EU-politikker vedrørende beskæftigelse og forskning samt politikkerne knyttet til Den Europæiske Socialfond og strukturfondspolitikkerne alle omfatte et »livslang uddannelses«-perspektiv. I forlængelse heraf bør der skabes størst mulig overensstemmelse mellem ovennævnte politikker og målene for der her behandlede program for livslang læring.

3.5 Et andet minus består i den forvirring, som opstår som følge af opsplitningen af kompetencer dels mellem europæisk, nationalt, regionalt og lokalt niveau dels mellem offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter, eller mere generelt det organiserede civilsamfund.

3.5.1 Efter EØSU's opfattelse er en klar og praktisk fordeling af roller og kompetencer mellem alle de aktører og faktorer, der indvirker på udviklingen af det »integrerede handlingsprogram for livslang læring«, et spørgsmål af afgørende betydning.

⁽¹⁾ Se endvidere CESE 1435/2004, punkt 9 (et eksempel på god praksis).

⁽²⁾ Se EUT C 120 af 20.5.2005, punkt 8.1.1.3.

I en så betydningsfuld fælles indsats og i lyset af et fremtidigt europæisk vidensamfund er det selvmodsigende at dele op i aktive politikudformere og passive modtagere.

3.5.2 EØSU ønsker arbejdsmarkedets parter samt de lokale og regionale myndigheder inddraget i samtlige procedurer og aktioner under »det integrerede program for livslang læring«. Samtlige civilsamfundsorganisationer kunne efter anmodning tildeles et EU-mærke for deltagelse i det integrerede program, forudsat at de selv iværksætter supplerende aktioner i forhold til programmets aktioner. Dette mærke kunne give dem mulighed for at deltage i en europæisk folkeoplysningskoalition, som kunne have en eller flere repræsentanter i »udvalget«. En sådan aktiv medvirken vil sikre samfundets accept af programmet og tilføre en dynamik, der beforder en effektiv gennemførelse af dette.

3.5.3 Dette forslag vil skabe forudsætningerne for en sammenkædning af det pågældende program med de pragmatiske dagligdags samfundsbehov og med markedets behov. Dette betyder bl.a. øget mulighed for at opnå en bedre balance mellem markedsbehovene — navnlig arbejdsmarkedsbehovene — og samfundets behov.

3.5.3.1 EØSU understreger kraftigt, at der i Kommissionens forslag mangler en henvisning til de prioriteringer, som arbejdsmarkedets parter på EU-plan opstillede i marts 2002 med hensyn til en ramme for initiativer vedrørende livslang udvikling af færdigheder og kvalifikationer.

3.6 Et andet vigtigt problem har at gøre med mobilitet, de bevillinger, som er til rådighed til dette formål, og hvordan de fordeles på de sektorale programmer.

3.6.1 For EØSU er mobilitet en positiv ting, forudsat at den kædes sammen med programmernes kvalitative elementer. Målet om at tredoble mobilitetsprogrammerne skal derfor også tilføres en kvalitativ dimension. På denne baggrund indeholder mobiliteten for de borgere, som i dag befinder sig på arbejdsmarkedet, ovennævnte kvalitative elementer og vil bidrage væsentligt til indfrielsen af Lissabon-målene i tiden frem til 2010.

3.6.2 Følgelig ønsker EØSU en bedre balance i mobilitetsbevillingerne til disse borgere.

3.7 Efter EØSU's mening er formidling et vigtigt aspekt for de europæiske borgeres positive modtagelse af det integrerede handlingsprogram.

3.7.1 På denne baggrund gøres opmærksom på, at benævnelsen »integreret program« ikke ligefrem gør det lettere at reklamere for programmet.

3.7.2 Det foreslås derfor at erstatte benævnelsen »integreret program« med en anden og mere rammende benævnelse, der bedre lader sig formidle. EØSU foreslår at benævne programmet »Athene«. Altså at opkalde det efter den antikke græske gudinde for viden og visdom.

4. Særlige bemærkninger

4.1 På baggrund af de generelle bemærkninger har nedestående særlige bemærkninger til formål at præcisere, hvor i de enkelte artikler i Kommissionens forslag EØSU tager forbehold eller er direkte uenig. Dette skal forstås sådan, at EØSU principielt er enig i indholdet i de artikler, som ikke nævnes.

4.2 Artikel 1-8

4.2.1 EØSU ønsker artikel 1-8 tilpasset i overensstemmelse med forslaget om en mere aktiv medvirken af arbejdsmarkedets parter — og i bredere forstand civilsamfundet og de lokale og regionale offentlige myndigheder — i de planlagte procedurer og aktiviteter (punkt 3.5.2), samt forslaget til benævnelse af programmet (punkt 3.7.2).

4.2.2 Især hvad angår specialprogrammer foreslår EØSU under henvisning til sine generelle bemærkninger, at der skabes institutionelle forudsætninger for styrkelse af fælles (evt. vedvarende) aktioner, navnlig i de sektorer, der hylder princippet om livslang læring og uddanner borgerne til de aktuelle udfordringer.

4.3 Artikel 9-14

4.3.1 Artikel 11 om arbejdsmarkedsparternes repræsentation og deltagelse i Udvalget er efter EØSU's mening formuleret forkert.

4.3.1.1 Den form, som arbejdsmarkedets parter kan deltage under, er principielt forkert. Repræsentanterne for arbejdsmarkedsparterne får jo status af observatører (selv om deres synspunkter skrives ind i mødereferatet), hvilket rimer dårligt med tankerne om deltagelsesdemokrati i EU's forfatningstraktat, som er ved at blive ratificeret. Hvad der især er brug for i den nuværende situation er at etablere forudsætningerne for at fremelske et socialt medansvar i forbindelse med udformningen og udviklingen af de europæiske uddannelsespolitikker. Med en egentlig inddragelse af arbejdsmarkedets parter (dvs. med stemmeret) i det nævnte udvalg skabes forudsætningerne for socialt medansvar, hvorved udvalgets rolle får afgørende betydning for udformningen og udviklingen af effektive delpolitikker på uddannelsesområdet. Arbejdsmarkedets parter har ligesom de lokale og regionale myndigheder et ansvar for generelle uddannelsesbeslutninger, nemlig ansvaret for faglig efteruddannelse igennem hele arbejdslivet, som kommer til udtryk — eller som bør komme til udtryk — i forbindelse med procedurerne for kollektive forhandlinger.

4.3.1.2 Denne mangelfulde form for inddragelse af arbejdsmarkedets parter skaber præcedens for at tildele dem en lignende status på nationalt, regionalt og lokalt niveau, hvilket er ubegribeligt, når arbejdsmarkedets parter i det mindste i nogle medlemsstater allerede spiller en hovedrolle i forbindelse med udformningen af ovennævnte politikker.

4.3.1.3 EØSU mener, at sammensætningen af dette udvalg skal drøftes separat med udgangspunkt i, at målet er et operationelt og effektivt udvalg. Det finder det generelt set påkrævet, at alle aktører, som influerer på eller påvirkes af livslang læring og besidder den relevante generelle eller specifikke viden, repræsenteres i udvalget i et eller andet rimeligt indbyrdes forhold. Udvalget skal med andre ord ikke bare sammensættes ud fra medlemmernes nationalitet, men der også skal tages hensyn til industrien og arbejdsmarkedet (arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet mere generelt) og til forskningen (den akademiske verden).

4.3.1.4 Endelig anser EØSU det for en fejl at begrænse inddragelsen af arbejdsmarkedets parter udelukkende til spørgsmål vedrørende faglig efteruddannelse. Udvalget skal tjene bestræbelserne på at virkeliggøre videnssamfundet i Europa. Udvalget kan således danne forbillede for udformning og fastsættelse af en politik, der baserer sig på pålidelig viden. Viden om helheden såvel som specialviden om helhedens bestanddele. Det er derfor vigtigt, at alle, der får mulighed for at udtrykke deres mening i udvalget, deltager i samtlige procedurer på en funktionel og engageret måde med hensyn til spørgsmålene *hvad, hvordan og hvorfor* i forbindelse med alle de valg, der skal træffes.

4.3.1.5 EØSU slår til lyd for en mere energisk tilgang til spørgsmålet om handicappedes særlige læringsbehov. I dette øjemed foreslår EØSU følgende tilføjelse til artikel 12, litra b):

»sørge for elever/studerende med særlige behov samt aktivt opfylde de handicappedes særlige behov, især ved at bidrage til deres integration i det almindelige uddannelsessystem«

4.4 Artikel 15-46

4.4.1 EØSU foreslår på baggrund af de generelle bemærkninger (punkt 3.4.2) dels at gøre viften af aktioner bredere, dels at øge bevillingerne til det tværgående program med en tilsvarende reduktion af midlerne til de sektorale programmer.

4.4.1.1 Rationalet bag sidstnævnte forslag er ganske simpelt. Styrkelsen af det tværgående program vil i kraft af dets indhold igangsætte procedurer for modernisering af samtlige europæiske uddannelsessystemer. Dette betyder i realiteten, at investeringer i det tværgående program i vidt omfang vil vende tilbage til de europæiske uddannelsessystemer i form af konkret merværdi i de enkelte tilfælde. Investeringer i det tværgående program vil derfor give det største udbytte.

4.4.2 EØSU foreslår, at det forbedrede tværgående program for livslang læring kædes direkte sammen med Lissabon-målene og bæredygtig udvikling og rettes mod de europæiske borgere, der befinder sig på arbejdsmarkedet i perioden frem til 2010 (punkt 3.4.3.2).

4.4.2.1 En sådan sammenkædning er i praksis ensbetydende med en integreret tilgang til den samlede strategi for livslang

læring med udgangspunkt i de problemer, der førte til denne strategi, de målsætninger, der blev sat for at løse problemerne, og de midler, som er til rådighed for at opfylde målsætningerne. Sammenkædningen betyder også

- en styrkelse af den akademiske verdens, arbejdsmarkedsparternes og generelt det organiserede civilsamfunds og de regionale myndigheders bestræbelser og pilotaktiviteter, der sigter mod at opfylde Lissabon-målene;
- særlig fremme af partnerskaber mellem de pågældende aktører, som alle følger ovennævnte målsætning og målsætningerne om bæredygtig udvikling;
- alternative EU-forslag baseret på relevant god praksis for, hvordan man sammenkæder livslang læring med Lissabon-målene på lokalt niveau.

4.5 Efter EØSU's mening er programmet af allerstørste betydning for Unionens fremtid. Udvalget mener derfor også, at man i forbindelse med programmets gennemførelsesforløb bør tillade korrigerende indgreb og foretage kontrol på højeste niveau. EØSU ser gerne, at der nedsættes et permanent interinstitutionelt udvalg på højt niveau til at følge gennemførelsen af programmet inden for rammerne af den åbne koordinationsmetode. Et sådan udvalg bør have som sin hovedopgave (med støtte fra Kommissionen) til stadighed at beskrive udviklingen i gennemførelsen af programmet og med regelmæssige mellemrum at informere Det Europæiske Råd med henblik på eventuelle korrigerende indgreb.

Bruxelles, den 10. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Bedre integration af regioner med vedvarende naturbetingede og strukturelle handicap«

(2005/C 221/23)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 27. januar 2004 under henvisning til EF-traktatens artikel 29, stk. 2, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: »Bedre integration af regioner med vedvarende naturbetingede og strukturelle handicap«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Paulo Barros Vale til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 19. januar 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 10. februar, følgende udtalelse med 80 stemmer for, ingen imod og 3 hverken for eller imod:

1. Indledning og generelle bemærkninger

1.1 Definition af begrebet regioner med vedvarende naturbetingede og strukturelle handicap

1.1.1 Et af EU's strategiske mål er at opnå en harmonisk og ensartet udvikling i hele EU, især ved at fjerne alle faktorer — socio-økonomiske, historiske, fysiske og naturbetingede — som kunne bringe visse områders konkurrenceevne i fare og hæmme deres udvikling.

1.1.2 Utilgængelighed er en af de største hindringer, som virker alvorligt ind på levevilkårene i visse områder såsom øer og bjergegne, hvor det ofte er problematisk at planlægge teknisk gennemførlige adgangsveje. Lav befolkningstæthed er en yderligere ulempe for udviklingen i flere regioner. Nogle områder har mere end ét handicap samtidig, således som det er tilfældet med bjergrige øer, som har endnu større vanskeligheder.

1.1.3 Som led i sin indsats til fordel for økonomisk og social samhørighed har Kommissionen erkendt, at nogle regioner i EU — bjergegne, tyndt befolkede områder og øer — har vedvarende strukturelle handicap (specifikke geografiske eller naturbetingede og demografiske ulemper), som vanskeliggør den økonomiske aktivitet og udgør en reel ulempe for udviklingen af de berørte regioner.

1.1.4 EØSU mener dog ikke, at EU's regionalpolitik generelt har leveret et fuldt ud passende svar og taget ordentligt hensyn til de store handicap, de pågældende regioner slås med.

1.1.5 Der findes en række EU-foranstaltninger, der er rettet mod og enten reelt eller potentielt involverer nogle af disse regioner. Men der er ingen struktureret europæisk politik for alle områder med denne form for handicap, som omfatter foranstaltninger, der er individuelt afstemt efter deres specifikke behov.

1.1.6 EØSU mener, at denne situation hovedsagelig skyldes mangelen på en ægte EU-definition i juridisk og institutionel forstand på »regioner med vedvarende naturbestemte strukturelle handicap«.

1.1.7 I den nuværende kontekst med et udvidet Europa på 25 medlemsstater anser EØSU en formel juridisk anerkendelse af dette begreb for at være af den største betydning som udgangspunkt for udformningen af en særlig ramme for intervention.

1.1.8 EØSU mener, at sådanne områder bør vises særlig opmærksomhed, bl.a. gennem oprettelsen af en særlig ramme for permanente foranstaltninger, som i sidste ende er det eneste, der kan mindske særligt hyppige strukturproblemer. Det er den eneste måde, hvorpå man kan undgå faren for, at sådanne regioner bliver mere isoleret/marginaliseret og hjælpe dem med at blive integreret i EU, som de er en ligeberettiget del af.

1.1.9 I sin udtalelse om »Bjergområdernes fremtid i EU«⁽¹⁾ påpegede EØSU, at et første skridt på vejen mod et fælles syn på bjergområderne er at anerkende disse områders særlige karakter i traktaterne, sådan som det allerede er tilfældet i artikel 158 og 299 i Amsterdam-traktaten. En sådan anerkendelse er berettiget pga. af de ulemper og udfordringer, der gør sig gældende i disse områder, og den kunne komme til udtryk ved at tilkende dem ret til solidaritet såvel som til differentiering og eksperimentering.

1.1.10 EØSU har altid ment, at disse områder kræver en anerkendelse, som kan sætte dem i stand til at konsolidere de grundlæggende principper, der vil gøre det muligt for dem fuldt ud at udnytte det potentiale, der er forbundet med deres særlige karakter og diversifikation.

⁽¹⁾ EFT C 61 af 14.3.2003, s. 187.

1.1.11 EØSU udtrykker tilfredshed med, at EU's forfatnings-traktat — der blev vedtaget af EU's stats- og regeringschefer på regeringskonferencen den 18. juni 2004, og som endnu ikke er ratificeret — i en artikel, som synes at være en omformuleret udgave af artikel 158 i Amsterdam-traktaten, medtager en eksplicit henvisning til områder med vedvarende strukturelle handicap såsom øer, bjergområder og tyndt befolkede områder.

1.1.12 I afdelingen om økonomisk, social og territorial samhørighed følger artikel III-220 følgende afsnit til de to, der allerede indgår i artikel 158 i Amsterdam-traktaten: »... lægges der særlig vægt på landområder, områder i en industriel overgangs-proces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demogra-fiske ulemper af permanent art, bl.a. de nordligste meget tyndt befol-kede områder samt øområder, grænseoverskridende områder og bjerg-områder.«

1.1.13 Det forhold, at regioner med denne form for handicap nu klart nævnes i forfatningstraktaten, vil efter EØSU's mening utvivlsomt tjene som en politisk løftestang, der baner vej for fremtidige nationale og EU-foranstaltninger, som er bedre afstemt efter de reelle forhold i disse regioner, og som tager sigte på væsentligt at mindske vedvarende strukturelle handicap eller i det mindste virkningen af dem.

1.1.14 EØSU bifalder, at EU fortsat vil arbejde for at fremme økonomisk og social samhørighed, og mener, at anerkendelsen i traktaten af disse områders særtræk helt sikkert udgør en vigtig mulighed for deres fremtid. EØSU mener dog, at formu-leringen af et ægte juridisk referencegrundlag for anerkendelse af de pågældende områder må kræve en afklaring af begre-berne, herunder især »naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art«, »tyndtbefolkede områder« og »bjergområder«.

1.1.15 Det er nu vigtigt, at man i EU-lovgivningen objektivt definerer, hvilke områder der er tale om, for at sikre gennem-førelsen af fremtidige specifikke foranstaltninger af permanent karakter for disse regioner.

1.1.16 En formel anerkendelse af disse begreber vil helt sikkert give EU-politiske foranstaltninger, som afstemmes efter regionernes særtræk, og som tager sigte på at kompensere dem for de strukturelle handicap, de lider af, mere vægt.

1.2 Problemerne i EU's øregioner

1.2.1 At have status som øsamfund er geografisk og kulturelt en permanent ulempe og en yderligere hæmsko for de pågældende regioners konkurrenceevne.

1.2.2 I institutionel henseende er der klare henvisninger til øområder (artikel 154 i Maastricht-traktaten, artikel 158 i Amsterdam-traktaten og erklæring nr. 30, der er vedføjet som bilag til sidstnævnte), hvor det erkendes, at de strukturelle ulemper, der skyldes deres status som øsamfund, hæmmer deres økonomiske og sociale udvikling; det anbefales derfor, at der i EF-lovgivningen, når det er berettiget, træffes særlige foranstaltninger til gavn for disse regioner for at integrere dem bedre i det indre marked på lige vilkår.

1.2.3 I rapporten om øregioner ⁽¹⁾ fra marts 2003 påpeges det imidlertid, at der trods de institutionelle henvisninger i trak-tattekstene endnu ikke er truffet ret mange specifikke foran-staltninger.

1.2.4 En undersøgelse af de 286 øregioner ⁽²⁾ viser følgende:

- de har tilsammen en befolkning på ca. 10 mio. indbyggere og dækker et areal på 100 000 km² (hvilket svarer til 3 % af EU's befolkning og 3,2 % af dets samlede areal),
- deres samlede BNP anslås til 18 mia. EUR (dvs. 2,2 % af EU's BNP) og BNP pr. indbygger (i købekraftsparitet) til 16 300 EUR (72 % af EU-gennemsnittet) med store udsving mellem de forskellige øregioner,
- bortset fra nogle få undtagelser er deres økonomiske og sociale situation mindre gunstig end situationen i det land, de tilhører. Deres BNP pr. indbygger ligger generelt lavere end landsgennemsnittet, men er ikke nødvendigvis det laveste i det pågældende land (idet det under alle omstændigheder er langt højere end i de ti fattigste EU-regioner),

⁽¹⁾ Slutrapport (2000. CE.16.0.AT.118) om analyse af EU's øregioner og regioner i den yderste periferi, 20. marts 2003.

⁽²⁾ Eurostat anvender følgende fem kriterier til at definere øer: de skal dække et areal på mindst 1 km²; de skal ligge mindst 1 km fra fastlandet; de skal have en fastboende befolkning på mindst 50 indbyggere; de må ikke have nogen permanent forbindelse til fastlandet; der må ikke ligge nogen EU-hovedstad på dem.

- deres økonomi er meget sårbar, da den er koncentreret om et begrænset antal aktiviteter med en meget kraftig specialisering i visse sektorer såsom landbrug, fiskeri og turisme. Manglen på råstoffer hæmmer udviklingen af den sekundære sektor (beskæftigelsen i den sekundære sektor i øregioner er lavere end EU-gennemsnittet). Der er blevet iværksat nogle strategier, som søger at udvide erhvervsgrundlaget og mindske sæsonafhængigheden,

- de har mange små virksomheder. Hjemmemarkedets begrænsede størrelse, det stadig lave kvalifikationsniveau og manglende tradition for virksomhedsetablering gør disse virksomheder særligt sårbare,

- øbefolkningen er meget ulige fordelt mellem tre geografiske områder: 95 % af indbyggerne er koncentreret på Middelhavsøerne og kun 5 % på Atlanterhavsøerne og de nordlige øer. Fordelingen pr. ø viser en endnu større uligevægt (fem øer tegner sig for ca. 85 % af befolkning),

- den fastboende befolknings størrelse er den væsentligste faktor i de handicap, øerne slås med. Efter dette kriterium ligger tærsklen på 4 000 til 5 000 indbyggere; herover er befolkningsvæksten generelt positiv, niveauet for faciliteter og infrastrukturer er højt, og befolkningen er yngre. Under denne tærskel lider øerne særligt under afvandring, befolkningsaldring og tydelige infrastrukturmangler,

- ud over den fastboende befolknings størrelse udgør landskabets og naturens beskaffenhed en tredobbelt ulempe: østatus, bjergteræn og beliggenhed i en øgruppe. Disse områder, der er meget bjergrige, skal således kæmpe med de begrænsninger, som en beliggenhed i en øgruppe indebærer,

- øområder har imidlertid også en række fordele, som bør udnyttes i større omfang og bedre, især på fritidsområdet (turisme, sport, fritidsbolig osv.) og spiller en vigtig rolle i forbindelse med »motorveje til søs«.

1.2.5 Eurostats definition af en »ø« omfatter ikke øer med en EU-hovedstad. Det betød i realiteten inden udvidelsen, at Storbritannien og Irland ikke var omfattet, men nu falder også de to relativt små øer Cypern og Malta uden for definitionen. EØSU foreslår, at definitionen omformuleres, så den også kan dække disse to nye medlemsstater. Kommissionen har allerede været opmærksom på dette i sit forslag til den nye struktur- og samhørighedsfond ⁽¹⁾ samt i forbindelse med den nye EU-forfatning ⁽²⁾, der indeholdt en erklæring herom.

1.3 Problemerne i bjergregionerne

1.3.1 Bjergregionerne udgør ca. 40 % af EU's areal og har ca. 66,8 mio. indbyggere (17,8 % af EU's samlede befolkning).

1.3.2 Bjergregioner egner sig på grund af deres geofysiske, kulturelle og økonomiske særtræk (bjerge er ofte sammenfaldende med nationale grænser) ikke for ret mange erhvervsaktiviteter, hvilket indvirker på lokalbefolkningens livsform.

1.3.3 Undersøgelsen ⁽³⁾ af bjergregionerne understreger de forskellige naturbestemte, økonomiske og sociale handicap og de betydelige forskelle, der er mellem disse områder.

1.3.4 Undersøgelsen konkluderer, at den nationale politik for bjergområder varierer: i nogle lande er den sektorbestemt og grundlæggende rettet mod landbrug/landdistriktsudvikling, mens den i andre sigter mod en multisektoriel udvikling, især i sektorer som offentlige infrastrukturer, miljø og turisme.

1.3.5 Undersøgelsen understreger også, at miljøet, landskabet og kulturværdierne, altså selve natur- og kulturarven, nu er bedre beskyttet under national og EU-lovgivning, men at der er behov for en bedre koordinering med udviklingsstrategierne.

⁽¹⁾ KOM(2004) 492 endelig, art. 52, punkt 1 b) i).

⁽²⁾ Bilag XIX.

⁽³⁾ »Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries«, Europa-Kommissionen, januar 2004.

1.3.6 I henseende til globalisering advarer undersøgelsen mod tre risici: tendensen til at gøre bjergområder til »friluftsmuseer« (natur-/kulturresevater og rekreative områder), tendensen til at fremme økonomisk vækst uden hensyntagen til bæredygtighedsprincippet samt tendensen til afvandring.

1.4 Problemer i forbindelse med lav befolkningstæthed

1.4.1 I områder med lav befolkningstæthed er det største problem som regel transport, og i den forbindelse både det tidsmæssige og økonomiske aspekt. I mange tilfælde er der reel mangel på transportmidler. Stordriftsfordele forekommer sjældent i sådanne områder, og det er ikke bare et problem for den private produktion, men også for sociale og andre offentlige tjenester. Den nationale solidaritet i samfundet sættes på prøve, når de offentlige tjenester i sådanne dele af landet lægger beslag på en større andel af de offentlige udgifter, end de normalt ville gøre i kraft af befolkningens størrelse.

1.4.2 Et andet problematisk aspekt ved disse områder er klimaet. Lav befolkningstæthed og koldt klima går ofte hånd i hånd. Oven i udgifterne til lang transport kommer således bl.a. også større varmeudgifter.

1.5 Spørgsmål vedrørende transport og transportomkostninger, pr. indbygger og i absolutte tal

1.5.1 Europa-Parlamentet siger i sin beslutning af 12. februar 2003 om hvidbogen om transportpolitik, at transportpolitikken bør bidrage til den økonomiske og sociale samhørighed og tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i fjerntliggende regioner, på øer, i bjergområder og i tyndt befolkede egne, og understreger, hvor vigtigt det er at være opmærksom på disse regioners særlige behov. På grund af disse regioners geografiske beliggenhed er transport af stor strategisk betydning for dem.

1.5.2 Hertil kommer, at nogle af regionerne er øgrupper, hvilket gør deres afhængighed af transportforbindelser endnu større, da opretholdelsen af deres politiske, økonomiske og sociale relationer til fastlandet er afhængige af luft- og skibsfart.

1.5.3 De ekstra transportomkostninger, der opstår som følge af disse regioners fjerne beliggenhed, og behovet for at sikre

regelmæssige forbindelser, er en yderligere hindring for deres økonomiske udvikling. Disse økonomiske ulemper viser sig i de høje omkostninger ved passager- og godstransport til og fra de pågældende regioner (på øerne er omkostningerne ved godstransport til det eksterne marked højere på grund af behovet for at anvende sø- eller lufttransport, der for samme afstand begge er dyrere en vej- eller jernbanetransport) i høje distributionsomkostninger (det er nødvendigt at ligge inde med store lagre for at forebygge mangelsituationer i tilfælde af dårligt vejr eller andre forhold og for at imødekomme sæsonefterspørgslen) og i højere produktionsomkostninger (som øges pga. det lokale markeds begrænsede størrelse og i visse tilfælde høje grundpriser og lav lokal investeringskapacitet).

1.5.4 På trods af disse regioners relativt svage økonomiske og demografiske vægt i forhold til EU som helhed kan nogle af dem, især de mere fjerntliggende og dem i den yderste periferi, udgøre en platform, hvorfra Europa kan udvikle sine handelsforbindelser med de respektive nabolande.

1.5.5 Det fremføres således, at den fælles transportpolitik er væsentlig, hvis de pågældende regioners særlige behov skal opfyldes på en måde, der muliggør deres økonomiske og sociale udvikling, især gennem en bedre integrering af deres lufthavne og havne i de transeuropæiske net.

1.5.6 Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme fremhæver i sin beslutning om struktursvage regioner den rolle, som de store transeuropæiske net kan spille i transport- og energisektoren for at sikre bedre forbindelser mellem disse regioner og resten af EU og mindske den interne opsplittning af de regionale markeder, med det mål at forbedre tilgængeligheden og fremme konkurrenceevnen.

1.6 Spørgsmål vedrørende telekommunikation

1.6.1 De lange afstande ikke alene til de vigtigste europæiske markeder, men også inden for regionerne begrænser i høj grad deres konkurrenceevne og udviklingsmuligheder.

1.6.2 Udviklingen af informationsnet, telekommunikationsnet, multimedietjenester og teknologisk innovation er en reel chance for disse regioner.

1.6.3 Ved at fjerne de tids- og afstandsmæssige begrænsninger ses de nye informations- og kommunikationsteknologier som et middel til at mindske ulemperne ved østatus og give øerne en række tjenesteydelser (især inden for uddannelse og sundhed, for sidstnævntes vedkommende gennem udvikling af telemedicin). De er endvidere en vigtig forudsætning for erhvervslivets vækst i de pågældende regioner.

1.6.4 Velvidende, at disse aspekter er altafgørende for udviklingen af den lokale økonomi, støtter EU de bestræbelser, som regionerne og såvel den offentlige som den private sektor gør for at modernisere telekommunikationsinfrastrukturen, udvikle de tjenesteydelser, der er nødvendige for at realisere informationsfundet og indpasse dem mere effektivt i det regionale miljø.

1.6.5 Selv om telekommunikationsinfrastrukturen er blevet væsentligt forbedret kvalitativt og i henseende til antallet af tilslutninger til regionale, nationale og internationale kommunikationsforbindelser, og selv om der er blevet udviklet telematik-tjenester, som har gjort det muligt for brugerne af offentlige og private tjenester at blive bedre informeret, viser undersøgelserne imidlertid, at der stadig er store forskelle i forhold til regionerne på det europæiske fastland.

1.6.6 Trods betydelige fremskridt er alle problemer således endnu ikke blevet løst helt, men man må håbe, at teknologiske fremskridt vil bane vejen for positive ændringer i de kommende år, så indbyggerne i disse regioner kommer til at føle sig mindre isolerede.

1.7 *Infrastrukturer og adgang til offentlige tjenester, især havne, lufthavne, jernbaner, veje, sundhedsydelser, almen og faglig uddannelse og videnpolitik*

1.7.1 Regioner med vedvarende strukturelle og naturbestemte handicap har generelt store problemer med at fastholde deres befolkningstal.

1.7.2 Manglen på en kritisk masse generelt fører til utilstrækkelige offentlige tjenester, såvel kvalitativt som kvantitativt, i disse områder. De ekstra omkostninger ved basistjenesteydelser såsom transport påvirker deres økonomiske udvikling. Det er derfor EØSU's opfattelse, at offentlige tjenester pga. deres sociale indvirkning også er afgørende for den territoriale dynamik i de pågældende regioner.

1.7.2.1 Da forsyningen af offentlige tjenester er medlemsstaternes ansvar, er de politiske foranstaltninger for disse tjenester

hovedsagelig et nationalt anliggende. EØSU opfordrer derfor på det kraftigste medlemsstaterne til at etablere velfærdssystemer, der bygger på social solidaritet mellem landsdelene.

1.7.3 Selv om informations- og kommunikationsteknologierne har budt på nogle løsninger, har de fleste regioner med vedvarende struktursvagheder kun gjort fremskridt meget langsomt på dette område.

1.7.4 Lige som Europa-Parlamentet mener EØSU, at det med revisionen af Fællesskabets konkurrencepolitik vil blive muligt at øge regionalstøttens effekt i regioner med vedvarende geografiske handicap med det mål at sikre opretholdelse af offentlige tjenesteydelser af høj kvalitet.

1.8 *Begrænsninger og muligheder i forbindelse med miljøet; økosystemernes mangfoldighed*

1.8.1 I nogle regioner er miljøet meget sårbart, og turismens vækst, især på en række Middelhavsøer, øger presset yderligere. Disse regioner har imidlertid et enormt potentiale som for eksempel selve økosystemernes mangfoldighed, hvis balance kan og bør opretholdes og udnyttes bæredygtigt.

1.8.2 På energiområdet er øregionerne — især dem i den yderste periferi — typisk meget afhængige af olieleverancer (fordi de ligger langt fra de store energinet, og elproduktionen er dyrere på grund af gennemsnitstørrelsen af de ofte meget små elnet, som skal forsynes). Derfor bør man undersøge de muligheder, der ligger i fornyelige energikilder, som disse regioner generelt er rige på.

1.9 *Problemer vedrørende den økonomiske aktivitet; koncentration af aktiviteten på få sektorer og manglende alternativer; beskæftigelsessituationen*

1.9.1 Et af de store problemer i de disse regioner er uden tvivl den ringe kapacitet til etablering og konsolidering af virksomheder på grund af manglen på kapital og for en stor del et økonomisk og socialt klima, som ikke er særligt egnet til udvikling af erhvervsaktivitet.

1.9.2 Nogle undersøgelser anbefaler, at økonomien i disse regioner, især dem, der udelukkende er afhængige af turisme, bør diversificeres, og at nye integrerede kilder til lokal udvikling bør fremmes.

1.9.3 Nogle undersøgelser påpeger, at et uddannelsesprogram til støtte for innovation og virksomheds-etablering er absolut nødvendigt for at fremme udviklingen af nye sektorer og muliggøre et opsving i turismen og dermed fremme beskæftigelsen.

1.9.4 Beskæftigelsesstrukturen viser generelt, at landbrugssektoren har en betydelig vægt. Beskæftigelsen i servicesektoren er også høj, men det skyldes hovedsagelig beskæftigelsen i den offentlige sektor.

1.10 Muligheder for turismen og fritidssektoren

1.10.1 Turismen er uden tvivl af stor betydning som drivkraft for den økonomiske aktivitet og som sådan for indhentning af udviklingsefterslæbet i regioner med vedvarende strukturelle *handicap*. Turistsektoren er i visse tilfælde den største sektor i henseende til velstandsskabelse i disse regioner.

1.10.2 Indsatsen for at bringe disse områder bedre på linie med de mere udviklede regioner i EU kræver efter EØSU's mening, at turismens rolle og dens potentiale for økonomisk udvikling udnyttes maksimalt med udgangspunkt i en reel professionalisering af turisterhvervet.

1.10.3 EØSU mener fortsat, at turismen ikke bør være det eneste grundlag for disse områders økonomi, der skal være diversificeret og alsidig.

1.10.4 I sin tidligere udtalelse om »Bjergområdernes fremtid i EU«⁽¹⁾ understregede EØSU, at turismen i bjergområderne, under overholdelse af principperne om bæredygtighed, bør være mere diversificeret, så den spredes mere jævnt over året (en bedre sæsonmæssig spredning af turister) og i de forskellige områder (en bedre geografisk spredning af turister).

1.10.5 EØSU mener fortsat, at bjergområdernes attraktionsværdi som mål for turister fra andre områder eller blot som rekreative områder i høj grad skyldes deres indre kvaliteter. Denne funktion bør ikke desto mindre vedligeholdes og følges op, så den kan tilpasses ændringer i efterspørgslen.

1.10.6 Undersøgelser viser, at turisme og fritidsaktiviteter er af stor betydning for de pågældende områder, men advarer mod en alt for stor specialisering inden for denne erhvervsgrænse.

1.11 *Evne til at tiltrække investeringer, imødegå afvandring og udvikle regionens lokale potentiale*

1.11.1 Da der er tale om regioner med objektive, vedvarende handicap, som til stadighed medfører ekstraomkostninger, finder EØSU det yderst vigtigt, at der gennemføres aktive foranstaltninger, f.eks. på skatteområdet, for at fremme udviklingen af den lokale økonomi, så lokalbefolkningen kan blive boende.

1.11.2 I betragtning af disse regioners karakteristika og særlige begrænsninger, og da det i hvert enkelt tilfælde helt sikkert er væsentligt at sikre den strategi, der er bedst afstemt efter udviklingsmålene, finder EØSU det særdeles vigtigt at støtte væksten i bæredygtig og kvalitetspræget turisme sammen med den lokale produktion for således at muliggøre udviklingen af en lokal økonomi og bidrage til skabelse og/eller bevarelse af arbejdspladser. En måde at gøre dette på kunne være udvikling af støttetjenester tæt ved virksomhederne og tilskyndelse til etablering og udvikling af små virksomheder og mikrovirksomheder.

1.11.3 EØSU mener ligeledes, at et større samarbejde/samspil mellem de lokale myndigheder og arbejdsmarkedets parter i de pågældende regioner, f.eks. gennem integrerede aktioner, kunne skabe de forudsætninger og den kritiske masse, der kan muliggøre en bedre udnyttelse af regionernes udviklingspotentiale og bringe dem mere på linie med de mere udviklede regioner i EU. Som turistområder bidrager disse regioner til udbredelsen af EU's værdier.

1.11.4 EØSU mener, at adgangen til uddannelse af høj kvalitet, som tilbydes på stedet eller via fjernundervisning, er afgørende for disse regioners udvikling.

1.12 *Lang afstand til de vigtigste markeder og store beslutningscentre og mangel på kritisk masse for mange sektorer økonomiske bæredygtighed*

1.12.1 Disse regioners afsides beliggenhed og interne opsplitning er en klar hindring for deres udvikling, især fordi deres ringe størrelse gør det vanskeligt at sikre rentabiliteten ved store investeringer og opnå stordriftsfordele eller økonomisk bæredygtighed i mange sektorer.

(¹) EFT C 61 af 14.3.2003, s. 187.

1.13 *Situationen for repræsentative økonomiske og sociale sammen- slutninger i de pågældende regioner*

1.13.1 Offentlige foranstaltninger, der er tilpasset den enkelte regions særlige behov, kan efter EØSU's mening kun gennemføres med bistand fra proaktive og repræsentative økonomiske og sociale aktører. Mangelen på en kritisk masse (indbyggere, infrastruktur, tjenesteydelser osv.) og på effektiv organisering af de økonomiske og sociale aktører er faktorer, som hæmmer udviklingen og konkurrenceevnen.

1.14 *EU- og nationale foranstaltninger til mindskelse af de vedvarende strukturproblemer*

1.14.1 Strukturfondene dækker en væsentlig del af befolkningen i disse regioner (for øernes vedkommende over 95 %), da de er støtteberettigede under mål 1 og 2.

1.14.2 Der er som led i foranstaltninger på EU- og nationalt plan blevet gennemført en række programmer for at skabe en bæredygtig udvikling i disse områder baseret på udnyttelse af deres særlige fordele. Her kan nævnes støtte til udvikling af lokalt håndværk, turistprojekter og nye transport-, uddannelses- og miljøinfrastrukturer.

1.14.3 En væsentlig del af EU-støtten er blevet øremærket til modernisering og udbygning af erhvervssektorer for at bidrage til at skabe eller bevare arbejdspladser. Ud over den traditionelle direkte støtte til investeringer omfatter nogle af foranstaltningerne finansieringsteknikker (garantiordninger, styrkelse af egenkapitalen, rentelettelser osv.), som har haft en løftestangseffekt for mobilisering af ressourcer på kapitalmarkedet. Der er også blevet ydet offentlig støtte til sideaspekter af virksomhedernes aktivitet, især til byggermodning af erhvervsområder, tilvejebringelse af fælles tjenester, udvikling af projekter for anvendt forskning, teknologioverførsel og anvendelse af nye kommunikationsteknologier.

1.14.4 Inden for landbruget er der gennemført særlige foranstaltninger for at styrke traditionelle afgrøder og tilskynde til diversificering samt anvendt og eksperimentel forskning.

1.14.5 Inden for fiskeri og akvakultur har nogle regioner fået finansieret projekter vedrørende bygning og modernisering af fartøjer, akvakultur, indretning af fiskerihavne, forarbejdning og markedsføring.

1.14.6 Der er også foretaget en række investeringer på uddannelsesområdet (infrastruktur og uddannelseskurser) for at udbygge modtagelseskapaciteten og imødekomme de særlige behov i visse sektorer.

1.14.7 Endvidere er der iværksat miljøforanstaltninger for at mindske forureningen, især inden for håndtering og behandling af affald og spildevand fra industrien og husholdningerne.

1.14.8 EU's foranstaltninger til landområdesudvikling med særlig sigte på støtte til bjergområder skulle sikre den fortsatte udnyttelse af landbrugsjord i mindre produktive områder og i højere grad tiltrække investeringer til disse områder. Gennem miljøforanstaltninger i landbruget har man støttet produktionsmetoder, som opfylder kravene til miljøbeskyttelse og bevarelse af naturen.

1.15 *Udviklingen i de pågældende regioner i lyset af de gennemførte offentlige foranstaltninger*

1.15.1 EU's foranstaltninger har især gennem strukturfondene spillet en meget vigtig rolle for den samlede udvikling i disse regioner, navnlig hvad angår tilnærmelsen til det øvrige EU. Effekten af disse foranstaltninger har været betydelig og sågar afgørende på en række felter såsom transportinfrastrukturer og fiskeri og landbrug, to væsentlige erhvervssektorer.

1.15.2 Skabelse eller udbygning af infrastrukturer til mindskelse af isolation i forhold til omverdenen har været et af de mest synlige aspekter af EU-medfinansierede projekter i hver enkelt af disse regioner. Tilgængeligheden er klart forbedret i alle regioner til gavn for såvel lokalbefolkningen som turistindustrien. Internt har de nydt godt af omfattende vejforbedringer og i nogle tilfælde af foranstaltninger til udbygning af den kollektive trafik. På nogle områder er infrastrukturer til støtte for økonomiske aktiviteter blevet udbygget for at imødekomme nye behov.

1.15.3 Sammen med bedre luft- og søtransportforbindelser har avancerede kommunikationsteknologier (telekonferencer, teliagnose, telematik, kabelnet) også bidraget til at afbøde ulemperne ved østatus og/eller fjern beliggenhed.

1.15.4 Den indsats, der er gjort inden for de forskellige erhvervssektorer, har bidraget til at forbedre virksomhedernes produktivitet og afstemme udbuddet bedre efter mulighederne på de lokale markeder og eksportmarkederne.

1.16 Solidaritet i de strukturpolitiske foranstaltninger

1.16.1 Som led i strukturfondsreformen 2006-2013 må den særlige situation, der gør sig gældende i regioner med vedvarende handicap og de deraf følgende vedvarende strukturelle begrænsninger, ses i lyset af deres socio-økonomiske karakteristika.

1.16.2 EØSU udtrykker megen tilfredshed med, at den tredje rapport om økonomisk og social samhørighed, som Kommissionen vedtog den 18. februar 2004, henviser til disse regioners særlige problemer og til behovet for at vedtage foranstaltninger, der er afstemt efter deres særlige forhold.

1.16.3 Efter EØSU's mening bør der i fordelingen af midlerne under prioritet II (Regional konkurrenceevne og beskæftigelse) og III (Europæisk territorialt samarbejde), der er fastlagt i den nye udformning af EU's samhørighedspolitik for perioden 2007-2013, tages passende hensyn til kriterier, der tager højde for vedvarende strukturelle handicap såsom fjern beliggenhed, isolation, dårlig tilgængelighed og lav befolkningstæthed. Det er velkendt, at sådanne faktorer er alvorlige hindringer for de berørte regioners økonomiske og sociale udvikling.

1.16.4 EØSU støtter derfor Kommissionens plan om at tage passende hensyn til den territoriale dimension sammen med den økonomiske og sociale dimension som led i den nye strukturfondsstrategi for den kommende finansielle programmeringsperiode. Kommissionen foreslår, at der i EU-bistanden under prioritet II tages hensyn til territoriale kriterier, som afspejler de relative ulemper, som regioner med geografiske handicap har (øer, bjergområder og tyndt befolkede områder).

1.16.5 EØSU støtter Kommissionens forslag om, at medlemsstaterne bør sikre, at der tages hensyn til disse regioners karakteristika, når midlerne fordeles under de regionale programmer, og at områder med et vedvarende geografisk handicap bør nyde godt af en stigning i det maksimale EU-bidrag.

1.16.6 EØSU mener, at man bør være særlig opmærksom på situationer, hvor der er en akkumulering af sådanne faktorer (f.eks. øer med bjergområder og lav befolkningstæthed).

1.16.7 Desuden bør sådanne områders særlige behov afspejles ikke blot i samhørighedspolitikken, men på alle områder inden for EU's politik.

1.16.8 Sammen med behovet for, at samhørighedspolitikken tager fat på konkurrenceevne-problemer i regioner med vedvarende strukturelle handicap, som påvirker deres udvikling, bør andre EU-politikker — såsom konkurrencepolitikken — tage hensyn til deres direkte og indirekte konsekvenser for disse regioner for at integrere dem fuldt ud i det EU, de tilhører.

1.17 Mål 1-regioner: en vedholdende, målrettet indsats

1.17.1 Økonomisk og social udvikling af EU's mindst ugunstigt stillede områder er ikke bare et spørgsmål om social retfærdighed, men er ligeledes vigtig for dets politiske stabilitet og harmoniske udvikling. Det er helt legitimt at prioritere de regioner, hvis udviklingsniveauer er blandt EU's laveste, og hvis sociale problemer er de mest akutte.

1.17.2 Under strukturfondspakken for mål 1 efter 2006 skal de begrænsninger, der følger af vedvarende handicap, afhængigt af deres intensitet betragtes som hovedfaktoren i fordelingskriterierne. Budgetbevillingerne skal ligeledes tage hensyn til de forstærkende faktorer, som udgøres af øgruppe-effekten, afvandringer eller de tilgængelighedsproblemer, topografien rejser.

1.17.3 Det er af mindre betydning, om et sådant instrument antager en juridisk form som et særligt program eller som en række særlige bestemmelser under ordningen for et nyt »mål 2«, forudsat at det opfylder et vist antal kriterier eller mål:

1.17.3.1 Eksistensen af længerevarende eller vedvarende geografiske eller demografiske begrænsninger må udtrykkeligt være et kriterium for støtteberettigelse.

1.17.3.2 Indsatsen bør rettes mod aspekter, som helt klart er forbundet med varige geografiske eller demografiske begrænsninger, og kan blandt andet omfatte:

- finansiering af indkøb eller fornyelse af faste eller mobile transportinfrastrukturer,
- finansiering af risikokapital til udvikling af nye sø- eller luftfartsforbindelser enten inden for EU eller med tredjelande,
- finansiering af offentlige infrastrukturer, hvis udbygning er berettiget i kraft af østatus, topografisk betinget afsondrethed eller ringe befolkningstæthed,
- afholdelse af visse ekstraomkostninger i forbindelse med EU-lovgivningens anvendelse i disse områder (f.eks. anvendelse af normer for miljø, affaldsforvaltning, vand osv.),
- støtte til virksomheder på øer (især små virksomheder) til fremmeforanstaltninger og markedsundersøgelser, for så vidt som disse bidrager til at frigøre dem fra deres nærmarkeds begrænsede størrelse osv.

1.17.3.3 Dette instruments fordeling må i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet afhænge af handicappets alvorlighed, målt i tilgængelighedsgraden, den demografiske situation og muligvis produktiviteten. Den akkumulering af begrænsninger, som mange øområder oplever (såsom spredning ud over en øgruppe, demografiske problemer eller et bjergrigt terræn), må der tages hensyn til i fordelingskriterierne.

1.17.4 Hvis skabelsen af et sådant instrument ikke skal blive rent symbolsk, må det tilføres væsentlige midler. De bør rangere fra et minimum svarende til det beløb, der for øjeblikket er afsat til mål 2-regioner, til et maksimum tæt på det niveau, der for øjeblikket tildeles mål 1-regioner.

1.18 *Revision af statsstøtteordningen* ⁽¹⁾

1.18.1 Medlemsstaternes støtteordninger omfatter forholdsvis langt større beløb end strukturfondenes. Det er derfor af største betydning for disse regioner, at de forskellige støtteordninger, EU administrerer, tager hensyn til de ekstraomkostninger og begrænsninger, der ligger i deres særlige situation.

1.18.2 Repræsentanterne for disse regioner argumenterer for en mere fleksibel ramme ud fra den opfattelse, at den støtte, der gives for at kompensere for meromkostningerne ved deres situation, ikke forvrider markedet, men tværtimod bidrager til at genoprette balancen.

1.18.3 EU-lovgivningen for støtte og navnlig statsstøtte med regionalt sigte og landbrugsstøtte må følgelig revideres. En sådan støtte må i overensstemmelse med princippet om positiv differentiering medtage deres specifikke situation og det eventuelle samspil med andre vedvarende geografiske eller demografiske begrænsninger. Følgende eksempler kan nævnes:

1.18.3.1 Ordningen for statsstøtte med regionalt sigte tager hensyn til de begrænsninger, meget tyndtbefolkede områder lider under, og giver dem for øjeblikket mulighed for at opnå højere støtteniveauer og direkte transportstøtte. Den indeholder imidlertid ingen henvisning til øer (bortset fra en anekdotisk henvisning). Et minimumskrav er derfor, at ordningen for tyndtbefolkede områder udvides til at omfatte alle øer, dvs.:

- sammenlignelige tærskler for nettostøtteækvivalenten,
- berettigelse til driftsstøtte til dækning af meromkostningerne ved transport.

1.18.3.2 Den selv samme lovgivning tolererer i bedste fald kun driftsstøtte, hvis en sådan støtte er »degressiv og midlertidig«. Denne restriktion tager ikke hensyn til østatusbegrænsningernes vedvarende karakter og bør derfor fjernes, især når det gælder transportstøtte.

⁽¹⁾ Statsstøtte betragtes som en direkte overførsel til virksomheder i form af tilskud, skattefritagelse, erhvervelse af kapitalandele, bløde lån, skatteudsættelse og garantier. Ved beregningen harmoniseres dataene for statsstøttens andel i en fælles sammenlignelig indikator for de forskellige lande.

1.18.3.3 Det formelle forbud mod direkte transportstøtte i samhandelen mellem EU's medlemsstater bør tages op til fornyet overvejelse for øernes vedkommende. En sådan støtte kunne nemlig bidrage til at forbedre deres økonomiske integration i EU og give dem mulighed for at udnytte deres geografiske beliggenhed i de havområder, der omgiver Europa. Dette vedrører især de øer, som ligger nærmere en anden medlemsstats kyster end deres eget fastland og i endnu højere grad dem, hvis handel med EU foregår via oversøisk transport.

1.18.3.4 Problemet med transportstøtte bør ligeledes tages op i WTO for at fremme den direkte samhandel med de nærmeste tredjelande.

1.18.3.5 Den konkurrenceordning, der gælder for sø- og luftfartstransport, omfatter flere bestemmelser om øerne, som bør forbedres eller suppleres:

- reglen om »den lavestbydende« bør ændres for at tage hensyn til faktorer såsom den økonomiske og sociale virkning, kontrakttildelingen kan få på en ø,
- den praksis, der går ud på at opdele ruter i en region i forskellige udbud, bør undgås, hvis den kan komme til at gå ud over tjenesternes kvalitet og pålidelighed,
- det bør være muligt at forlænge kontrakter om offentlig trafikbetjening til søs for at tage hensyn til afskrivningstiden for fartøjer.

1.18.3.6 Inden for landbrugs- og fiskeristøtte bør man overveje særlige støtteforanstaltninger for den lokale produktion, som tager sigte på at afbøde konsekvenserne af meromkostningerne ved transport eller af et begrænset marked. Dette kunne f.eks. gælde for driftsstøtte til små forarbejdningenheder (slagterier, mejerier osv.), når regionens beskedne produktion eller det lokale markeds ringe størrelse ikke muliggør en rentabel drift.

1.18.3.7 Anvendelsen af ensartede satser for indirekte beskatning (moms, punktafgifter osv.) tenderer mod at forværre situationen i områder med vedvarende handicap, hvor forbrugerpriserne er højest. Medlemsstaterne bør have lov til at udvise en vis fleksibilitet i anvendelsen af satserne for moms og visse afgifter i disse regioner, når dette kan bidrage til at mindske de

strukturbetingede meromkostninger og forbedre befolkningens levevilkår. Det samme gælder af indlysende grunde for transportrelaterede afgifter eller brugeravgifter (f.eks. lufthavnsafgifter).

2. Konklusioner og henstillinger

2.1 Den sårbare situation, som regioner med permanente handicap befinder sig i, har en tendens til at hæmme deres udvikling og forstærker i mange tilfælde deres økonomiske og sociale problemer. Befolkningen i en region, som ikke har sådanne handicap, vil alt andet lige opleve større velstand eller i det mindste ikke så store vanskeligheder.

2.2 Det ville være forkert og misvisende at sige, at det er disse regioners skæbne at være andenrangsregioner, og at indbyggerne er henvist til kronisk underudvikling. De europæiske regioner med permanente handicap har i mange tilfælde en række fortrin eller potentialer, som kan udnyttes: deres nære beliggenhed ved betydelige naturressourcer, deres evne til at producere fornyelig energi, deres turistmæssige attraktivitet, deres geostrategiske beliggenhed, deres beliggenhed i nærheden af sejlruiter, rigt varierede økosystemer osv.

2.3 Problemet for disse regioner er, at de for at udnytte disse muligheder sandsynligvis må arbejde endnu hårdere og løbe meget større risici set i forhold til en tilsvarende virksomhed i andre mere privilegerede egne i EU. I tider med økonomisk afmatning vil de være blandt de første, som rammes på grund af deres industriers lavere rentabilitet.

2.4 En europæisk politik for regioner med permanente handicap bør således bestå i en pakke af foranstaltninger, der i så vid udstrækning som muligt gør dem mindre sårbare og bidrager til reelt at skabe lige muligheder for disse områder og resten af EU. Da en sådan politik vil være et svar på objektive naturlige begrænsninger, er det rimeligt, at den gradueres i forhold til disse begrænsningers omfang. Derfor bør den ikke være en erstatning, men et supplement til de traditionelle foranstaltninger som led i politikken for økonomisk og social samhørighed.

2.5 Hvorledes skal en sådan politik se ud?

2.5.1 En europæisk politik for regioner med permanente handicap bør hvile på tre hovedprincipper og en række mål:

- **det første** er varighedsprincippet, idet de geografiske begrænsninger, som kendetegner disse områder er af varig karakter. Dette princip står i modsætning til begrebet udviklingsefterslæb, som hidtil har dannet grundlag for EU's foranstaltninger til tackling af de økonomiske og sociale problemer;
- **det andet** er princippet om »positiv forskelsbehandling«. Det indebærer, at foranstaltningerne for visse områder, som skal opveje permanente strukturelle handicap, ikke er at betragte som ufortjente fordele, men derimod som noget, der skal bidrage til reel ligestilling. I så henseende adskiller positiv forskelsbehandling sig fra diskrimination, som ifølge Domstolens definition »...består i at behandle situationer, som er forskellige, på samme måde, eller at behandle situationer, som er identiske, forskelligt« (dom afsagt af Retten i Første Instans — Fjerde Afdeling — af 26. oktober 1993. Sagerne T-6/92 og T-52/92);
- **det tredje** princip er »proportionalitet«, for situationen i områder med permanente handicap er i sagens natur forskelligartet. Gennemførelsen af positiv forskelsbehandling af regioner med permanente handicap kan kun forsvares, hvis den er baseret på deres geografiske, demografiske og miljømæssige karakteristika og de deraf følgende begrænsninger. Disse karakteristika er nødvendigvis forskellige fra region til region.

2.5.2 Det drejer sig ikke så meget om at finde frem til foranstaltninger, der kan iværksættes systematisk og på samme måde i ethvert område, men først og fremmest om at skabe en ramme, som gør det muligt at tage hensyn til disse forskelle. Med en sådan ramme, der kan bestå i retlige bestemmelser, finansielle midler eller forskellige styreformere, vil det være muligt at udarbejde løsninger, som passer til hver enkelt af disse regioner og som står mål med de konkrete problemers art og sværhedsgrad. I visse tilfælde vil dette indebære fælles løsninger for alle regioner med permanente handicap. I andre tilfælde vil det derimod resultere i specifikke bestemmelser for én bestemt situation, som ikke kommer til at gælde for alle.

2.6 Målene med en politik for regioner med permanente handicap

2.6.1 Der er tre typer mål med en politik for regioner med permanente handicap, nemlig sociale, økonomiske og miljømæssige. De hænger meget tæt sammen.

2.6.2 Af hensyn til korrekt iværksættelse af støtten i ugunstigt stillede områder bør begrebet bæredygtighed anvendes i en dobbelt betydning, således at målet — set i et socioøkonomisk perspektiv — bliver at sikre for det første den fortsatte beståen af levedygtige familievirksomheder og produktionssystemer, der kan bremse afvandringen fra landet, for det andet miljøvenlig praksis.

2.6.2.1 **Sociale mål:** de sociale mål med en europæisk politik for regioner med permanente handicap skal give indbyggerne i disse regioner — som ønsker det — mulighed for at bo og arbejde dér, hvor de er født.

2.6.2.2 Befolkningen i disse regioner skal kunne vælge mellem en vifte af infrastrukturer og tjenesteydelser af en kvalitet, der ligger så tæt som muligt på dem, der generelt findes andre steder i EU.

2.6.2.3 Dette gælder en lang række sektorer, men især almen, faglig og livslang uddannelse, sundhed, transport og telekommunikation. Ligestilling med andre EU-regioner kan ikke defineres rent statistisk, men bør ansues kvalitativt. Hvis der er tale om sofistikerede infrastrukturer eller tjenesteydelser, vil deres dimension og omkostninger være uforholdsmæssigt store i forhold til indbyggertallet, og dette vil være desto mere udtalt, jo mindre regionens befolkning er. Der findes ikke nogen generel løsning på denne problematik, bortset fra anvendelsen af et princip om at tilstræbe ydelser af en optimal kvalitet for i det mindste at give mulighed for at opretholde befolkningstallet.

2.6.2.4 De midler, der skal til, er strukturfondsforanstaltninger, især rettet mod transportområdet (faste eller mobile infrastrukturer), affaldsforvaltning, vandforsyning samt uddannelses- og sundhedssektoren. På transport-, energi- og telekommunikationsområdet bør en sådan indsats styrkes gennem effektiv anvendelse af traktatens artikel 154 om transeuropæiske net og tildeling af passende finansielle midler.

2.6.2.5 Indbyggerne i regioner med permanente handicap bør have adgang til forbrugsgoder og tjenesteydelser til socialt forvarlige priser.

2.6.2.6 Uligheder kan i visse tilfælde afhjælpes gennem foranstaltninger, der sigter mod at sænke forbrugerpriserne og tilskynde tjenesteleverandører til at etablere sig i de mest isolerede og svagest befolkede områder.

2.6.2.7 De nødvendige foranstaltninger er indgreb af socialt tilsnit såsom:

- direkte støtte til visse handels- eller servicevirksomheder
- specielle takster for sø- og lufttransport for lokalbefolkningen,
- offentlige tjenesteydelser af kvalitet.

Omfanget af disse foranstaltninger bør gradueres i forhold til, hvor isolerede de berørte samfund er, og være omvendt proportionalt med størrelsen af deres marked.

2.6.2.8 Bred anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 73 (offentlige tjenester på transportområdet), artikel 86, stk. 2 (om virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse) og artikel 87, stk. 2 (om støtte af social karakter til enkelte forbrugere) kunne i visse tilfælde danne grundlag for sådanne bestemmelser.

2.6.3 **Økonomiske mål:** de økonomiske mål med en europæisk politik for regioner med permanente handicap skal bidrage til disse regioners integration i det indre marked under hensyntagen til deres sociale og miljømæssige sårbarhed. De frie markedsprincipper bør således afstemmes efter principperne om økonomisk, social og territorial samhørighed.

2.6.3.1 Den økonomiske integration af disse regioner i det indre marked forudsætter ligelige vilkår.

2.6.3.2 Generelt kunne de ekstra transportomkostninger udlignes gennem direkte støtte til virksomhederne.

2.6.3.3 Fra sag til sag og afhængigt af situationen kunne der træffes foranstaltninger for at opveje det lokale markeds ringe størrelse og de naturlige og menneskelige ressourcers begrænsede karakter. De kunne omfatte støtte- og tilskyndelsesforanstaltninger til den private sektor, som tilpasses de respektive erhvervsgrænes karakter, rentabilitet samt sociale og miljømæssige indvirkning.

2.6.4 **Miljømæssige mål:** de miljømæssige mål med en europæisk politik for regioner med permanente handicap skal sikre, at miljøet i disse regioner beskyttes, uden at det går ud over deres økonomiske og sociale udvikling. Med »miljø« menes naturressourcer, landskaber og økosystemer i disse regioner samt deres kulturarv af forskellig art: arkitektur, mindesmærker, sproglige arv, sangskat, danse, litteratur, kunsthåndværk osv.

2.6.4.1 Beskyttelsen af miljøarven skal ikke ske ud fra et stilstående eller nostalgisk mål om at gøre regionerne med

permanente handicap til »indianerreservater«. Det drejer sig tværtimod om en aktiv og dynamisk indsats, som navnlig skal fremme den bæredygtige udvikling, der er nødvendig for at fastholde lokalbefolkningen og sikre den gode livsbetingelser.

2.6.4.2 Miljømålene kræver indgreb på vidt forskellige niveauer: lokalt naturligvis, men også på nationalt, europæisk og undertiden endda globalt plan. For eksempel:

- bevarelse af den sproglige arv kræver uddannelsespolitiske foranstaltninger på lokalt og nationalt plan;
- beskyttelse af kysterne mod havforurening kræver overvågning af skibsfarten i nationalt og internationalt farvand og restriktioner (som ved passage gennem sunde), der aftales ikke alene mellem nabolandene, men også på internationalt plan (i IMO-regi);
- forvaltningen af fiskeressourcerne involverer — afhængigt af de enkelte tilfælde — ikke alene regionerne, medlemsstaterne og EU, men også tredjelande (f.eks. i Caribien) og internationale organer (som i tilfældet med fiskeriet i Nordatlanten);
- alle foranstaltninger i tilknytning til overvågningen af drivhuseffekten og begrænsningen af dens konsekvenser må nødvendigvis tages op på alle de nævnte niveauer, men også på verdensplan, i FN-regi og på de forskellige miljøkonferencer.

2.6.4.3 Miljømålene er i meget vid udstrækning et spørgsmål om styring. Øsamfundene og samfundene i de nordligste egne, bjergområder eller den yderste periferi bør høres og om muligt inddrages i beslutningstagningen om de miljøspørgsmål, der berører dem.

2.6.4.4 EU bør ved drøftelsen af miljøspørgsmål i internationale fora (f.eks. ved indgåelse af fiskeriaftaler med tredjelande eller i forbindelse med bekæmpelsen af drivhuseffekten) blandt andet tage hensyn til den særligt sårbare situation, som dets regioner med permanente handicap befinder sig i.

3. Slutbemærkning

3.1 I betragtning af den store betydning og spredte beliggenhed, som kendetegner de her behandlede regioner, og i lyset af de overvejelser og forslag, som EØSU fremsætter for at fremme deres integration, vil EØSU fortsat følge udviklingen i denne problematik og bidrage til evalueringen af de forskellige politikker, som skal løse disse regioners problemer.

Bruxelles, den 10. februar 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forbrugerpolitikken efter EU's udvidelse«

(2005/C 221/24)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. juli 2003 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2: »Forbrugerpolitikken efter EU's udvidelse«

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 8. september 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 414. plenarforsamling den 9.-10. februar 2005, mødet den 10. februar, følgende udtalelse med 95 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Indledning — Begrundelse

1.1 EU's udvidelse med 10 nye medlemsstater på én gang rejser ikke kun kvantitative problemer.

En samlet analyse af udvidelsens indvirkning på Unionens struktur og funktionsmåde var et af hovedemnerne på Det Europæiske Konvent og har foranlediget en række initiativer, som har sat sig spor i traktatudkastet.

Også for sektorpolitikernes vedkommende kræver udvidelsen overvejelser over, hvilke konsekvenser den vil få for de forskellige berørte sektorer (¹).

1.2 Hvad angår EU's forbrugerpolitik og forbrugerret er der imidlertid aldrig blevet foretaget en systematisk og indgående undersøgelse af de kvalitetsmæssige konsekvenser af udvidelsen eller af de eventuelle ændringer og tilpasninger, som kræves for at tilpasse disse områder til et nyt marked med hen ved 500 millioner forbrugere.

1.2.1 På det møde, som EØSU afholdt den 14.-15. marts 2003 i Thessaloniki, blev det understreget, at udvidelsen kunne medføre gennemgribende kursændringer i forbrugerpolitikken, som også ville få indvirkning på traktaten, den konkrete fastlæggelse af nye tiltag på forbrugerbeskyttelsesområdet og gennemførelsen af dem på en tilstrækkelig harmoniseret måde i hele EU, hvor forskellene mellem de nationale lovgivninger uvægerligt vil vokse betydeligt.

1.3 Det gælder om at skabe et egentligt kvalitativt spring fremad — at nå frem til en anden indfaldsvinkel, en anden tilgang til beskyttelsen af forbrugerne, sikre deres høring og deltagelse og garantere deres repræsentation på alle niveauer i den politiske beslutningstagning, som nu vil foregå i andre omgivelser med forskellige karakteristika, en anden forbrugerpraksis og andre forbrugsvaner, kulturelle traditioner, love og adfærdskodekser.

(¹) Om alle disse spørgsmål har EØSU gjort sig overvejelser i flere udtalelser såsom:

- »Samhørighedspolitikens fremtid i relation til udvidelsen og overgangen til den videnbaserede økonomi«, som Henri Malosse var ordfører for, EFT C 241 af 7.10.2002.
- »Udvidelsens økonomiske og sociale konsekvenser i ansøgerlandene«, som Dimitris Dimitriadis og Eva Belabed var ordførere for, EUT C 85 af 8.4.2003.
- »Udvidelsens konsekvenser for ØMU'en« (CES 1018/2002), som Bruno Vever var ordfører for, EUT C 61 af 14.3.2003.
- »EU's udvidelse og konsekvenserne for Det Indre Marked«, som Eva Belabed var ordfører for, EUT C 85 af 8.4.2003.
- »Transport/udvidelsen«, som Dethmer H. Kielman var ordfører for, EUT C 61 af 14.3.2003.
- »Finansiel førtiltrædelsesstøtte«, som Kenneth Walker var ordfører for, EUT C 61 af 14.3.2003.
- »Opfyldelse af de økonomiske adgangskriterier: udfordringerne for ansøgerlandene i forbindelse med EU-udvidelsen«, som Bruno Vever var ordfører for, EFT C 193 af 10.7.2001.
- »Skovbrugssektoren og udvidelsen af EU«, som Seppo Kallio var ordfører for, EFT C 149 af 21.6.2002.

1.4 Målet med denne initiativudtalelse har således været at tilskynde til en så indgående drøftelse som muligt af udvidelsens følger for forbrugerpolitikken og forbrugerretten, som kunne munde ud i forslag om forbrugerpolitiske retningslinier for tiden efter de nye medlemsstaters fulde integration, eller eventuelle ændringer af EU-retten vedrørende beskyttelse, forsvar og fremme af forbrugernes interesser og inddragelse af forbrugerne, eller endog nye lovgivningsinitiativer, som måtte anses for nødvendige.

2. Fremgangsmåde og forberedende arbejde

2.1 For at forberede udarbejdelsen af denne udtalelse har vi anset det for nødvendigt at indhente så præcise oplysninger som muligt om de vanskeligheder, der har været med anvendelsen af EU-retten i de nye tiltrædelseslande.

2.2 I dette øjemed blev der sendt to spørgeskemaer til fremtrædende personer med ansvar for forbruger-spørgsmål fra den offentlige administration, forbrugerorganisationer og visse erhvervsorganisationer, som er direkte beskæftiget med dette område. Der blev også afholdt en høring den 2. december 2003 med mange aktive deltagere.

2.3 Ud fra høringens resultater og en analyse af svarene på spørgeskemaerne og under hensyntagen til de bilaterale kontakter, der blev knyttet under det forberedende arbejde, kan der på grundlag af nærværende udtalelse drages konklusioner og fremsættes henstillinger om eventuelle ændringer af retningslinierne for forbrugerpolitikken i tiden efter udvidelsen.

3. Definition af repræsentative forbrugerorganisationer med henblik på at fremme forbrugernes interesser og deres deltagelse

3.1 Der synes at være bred enighed om, at det vigtigste mål med en realistisk forbrugerpolitik i et udvidet indre marked må være at skabe forudsætningerne for, at forbrugerne kan blive medspillere på markedet, og tilvejebringe de midler og mekanismer, der skal til for at forbrugerne kan deltage i fastlæggelsen af politiske retningslinier på de områder, som er relevante for forbrugerne ⁽¹⁾.

3.2 Ganske vist spiller de statslige, regionale og lokale administrationer i medlemsstaterne og de relevante tjenestegrene i de forskellige institutioner og organisationer på EU-plan en vigtig rolle for opnåelsen af dette mål, men det er den almindelige opfattelse, at forbrugerne selv af eget initiativ og ud fra deres organisationsret må afgøre, hvorledes de bedst kan organisere sig for at forsvare og repræsentere deres interesser og — på de forskellige niveauer i den politiske og lovgivningsmæssige beslutningsproces — deltage i drøftelsen og fastlæggelsen af retningslinierne for politikken på de områder, som er relevante for dem.

3.3 Grundprincippet på dette område må således være fuld anerkendelse af forbrugernes frie ret til at organisere sig og forvalte forbrugeranliggender ved at slutte sig sammen på lokalt, regionalt, nationalt, fællesskabs- og internationalt plan for at sikre passende repræsentation af deres interesser og deltagelse i alle instanser, hvor de beslutninger, der vedrører dem, bliver truffet.

Det er helt klart, at det påhviler den lovgivende myndighed på nationalt eller EU-plan at sikre dette.

⁽¹⁾ Dette fremgår især af pkt. 14. i Rådets resolution af 2. december 2002 om Fællesskabets strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006 (EFT C 11 af 17.1.2003, s.1), hvor det hedder: »OPFORDRER KOMMISSIONEN OG MEDLEMS-STATERNE TIL:

14. at bistå repræsentative forbrugerorganisationer, så de uafhængigt kan fremme forbrugernes interesser på fællesskabsplan og nationalt plan og gøre det muligt for dem at øve indflydelse, for eksempel indgå i en afbalanceret dialog med erhvervslivet og deltage i udarbejdelse af fællesskabspolitikker. Udvikling af kapacitetsopbyggende projekter med henblik på at styrke forbrugerorganisationerne, hvor dette er hensigtsmæssigt, og af uddannelsesværktøjer med særligt sigte på grænseoverskridende transaktioner vil være afgørende med henblik herpå;«.

3.4 Der er imidlertid almindelig enighed om, at der er behov for at fastlægge fælles kriterier, som kan sikre, at de organisationer, forbrugerne opretter på deres eget frie initiativ, overholder de samme grundlæggende principper for demokratisk struktur og virksomhed for at sikre forbrugerne som helhed en effektiv og uafhængig repræsentation.

3.4.1 Man fandt således, at de kriterier, der fastlægges i visse EU-retsakter om parametre for forbrugerorganisationers repræsentativitet for at sikre, at de er sammenlignelige i hele EU, var ret utilstrækkelige ⁽¹⁾.

3.4.2 EU har også defineret en række kriterier for anerkendelse af repræsentative forbrugerorganisationer, f.eks. i direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser ⁽²⁾.

3.4.2.1 Disse kriterier kan — i og med at de fastlægges ved »administrativ« afgørelse i medlemsstaterne — imidlertid ikke anvendes som ensartet definition af repræsentative forbrugerorganisationer på et identisk og sammenligneligt grundlag i de forskellige medlemsstater i det indre marked.

⁽¹⁾ Dette vedrører især bestemmelserne i stk. 2 og 3 i artikel 7 i afgørelse nr. 20/2004/EF af 8. december 2003 om en generel ramme for finansiering af Fællesskabets aktioner til støtte for forbrugerpolitikken for perioden 2004-2007 (EFT L 5/1 af 9.1.2004), hvor det hedder:

- »2. Den finansielle støtte til aktion 16 kan tildeles europæiske forbrugerorganisationer, som
- a) er ikke-statslige nonprofitorganisationer, som er uafhængige af industri, handels- og erhvervs-interesser eller andre modstridende interesser, og hvis primære formål og aktiviteter er fremme og beskyttelse af forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser i Fællesskabet
 - b) har fået mandat til at repræsentere forbrugernes interesser på fællesskabsplan af nationale forbrugerorganisationer i mindst halvdelen af medlemsstaterne, som ifølge nationale regler eller praksis repræsenterer forbrugerne, og som opererer på regionalt eller nationalt plan, og
 - c) over for Kommissionen på tilfredsstillende måde har redegjort for deres medlemstal, vedtægter og finansieringskilder.
- 3 Den finansielle støtte til aktion 17 kan tildeles europæiske forbrugerorganisationer, som
- a) er ikke-statslige nonprofitorganisationer, som er uafhængige af industri, handels- og erhvervsinteresser eller andre modstridende interesser, og hvis primære formål og aktiviteter er at repræsentere forbrugernes interesser i standardiseringsprocessen på fællesskabsplan og
 - b) i mindst to tredjedele af medlemsstaterne har fået mandat til at repræsentere forbrugernes interesser på fællesskabsplan
 - af organer, som ifølge nationale regler eller praksis repræsenterer nationale forbrugerorganisationer i medlemsstaterne, eller
 - mangel af sådanne organer af nationale forbrugerorganisationer i medlemsstaterne, som ifølge nationale regler eller praksis repræsenterer forbrugerne, og som opererer på nationalt plan.«
- (Se endvidere EØSU's udtalelse herom, ordfører: Bernardo Hernández Bataller (INT/180) af 17.7.2003 EFT C 234 af 30.9.2003).

⁽²⁾ EFT L 166 s. 51, der anfører følgende:

»Artikel 3

Organer/organisationer, der kan indlede søgsmål

I dette direktiv forstås ved »godkendt organ/organisation« ethvert organ eller enhver organisation, som er retmæssigt oprettet i henhold til en medlemsstats lovgivning, og som har en legitim interesse i at sikre overholdelsen af de bestemmelser, der er omhandlet i artikel 1, herunder navnlig:

- a) et eller flere uafhængige offentlige organer, som specielt har fået til opgave at beskytte de i artikel 1 nævnte interesser, i de medlemsstater, hvor der findes sådanne organer, og/eller
- b) organisationer, der har til formål at beskytte de i artikel 1 nævnte interesser, i overensstemmelse med kriterierne i deres nationale lovgivning«.

Eller i den nuværende kodificerede version:

»Artikel 3

Organer/organisationer, der kan indlede søgsmål

I dette direktiv forstås ved »godkendt organ/organisation« ethvert organ eller enhver organisation, som er retmæssigt oprettet i henhold til en medlemsstats lovgivning, og som har en legitim interesse i at sikre overholdelsen af de bestemmelser, der er omhandlet i artikel 1, herunder navnlig:

- a) et eller flere uafhængige offentlige organer, som specielt har fået til opgave at beskytte de i artikel 1 nævnte interesser, i de medlemsstater, hvor der findes sådanne organer, og/eller
- b) organisationer, der har til formål at beskytte de i artikel 1 nævnte interesser, i overensstemmelse med kriterierne i deres nationale lovgivning«.

3.5 Man har indkredset en række karakteristika i et forsøg på at fastlægge en ensartet definition på en repræsentativ forbrugerorganisation, herunder især:

- a) den skal være en juridisk person og have ret til at indlede søgsmål
- b) den må ikke have lukrative formål
- c) dens vigtigste opgave skal i henhold til vedtægten være at forsvare og repræsentere forbrugernes interesser generelt (almen interesse) eller at forsvare og repræsentere deres medlemmer, forbrugere eller brugere af bestemte varer eller tjenesteydelser (specifikke interesser)
- d) dens styrende organer skal vælges ved hemmelige valg blandt alle medlemmer
- e) den skal være økonomisk uafhængig
- f) Den skal være uafhængig af politiske eller økonomiske magthavere og af kommercielle foretagender og sammenslutninger heraf (som opererer på udbudssiden).

3.5.1 Det blev også foreslået, at kooperative sammenslutninger af f.eks. forbrugere sidestilles med forbrugerorganisationer ⁽¹⁾.

3.5.2 Der blev endvidere peget på muligheden for at kræve, at organisationernes repræsentativitet skal anerkendes officielt af et godkendt offentligt organ i medlemsstaterne. Det blev dog også understreget, at støtten til forbrugerorganisationerne skal baseres på deres tekniske kvalifikationer og deres arbejdsresultater og ikke kun på myndighedernes godkendelse af dem.

3.6 Da der er tale om et ømtåleligt emne, hvis betydning anerkendes, mener EØSU, at Kommissionen bør behandle det grundigt i en meddelelse om emnet.

3.7 Jævnside hermed blev der indkredset flere mangler eller lakuner i de eksisterende systemer, som må afhjælpes for at forbrugerne kan være passende repræsenteret især på EU-plan via de organisationer, der repræsenterer deres generelle eller specifikke interesser.

3.7.1 Særlig vigtig er den nødvendige uddannelse af de tekniske ledere og undervisere i ovennævnte forbrugerorganisationer ⁽²⁾.

3.7.2 Ved siden af de almene informationsprogrammer for forbrugere generelt, bør forbrugerorganisationerne ligeledes have særskilt og forudgående information, så de kan videreformidle den til deres medlemmer eller forbrugerne som helhed i deres respektive hjemlande eller regioner.

3.7.3 Forbrugerorganisationernes egen repræsentation på EU-plan bør styrkes i de forskellige EU-organer, enten direkte eller via deres paraplyorganisationer. EØSU bifalder dog Kommissionens seneste initiativ til omstrukturering af det nuværende forbrugerudvalg ⁽³⁾ og udpegelse af en ansvarlig for forbrugerrelationer i Generaldirektoratet for Konkurrence ⁽⁴⁾, hvilket burde følges op inden for de øvrige politikområder, som vedrører forbrugerne ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Om den kooperative sektors betydning: se Kommissionens meddelelse om fremme af andelsselskaber i Europa (KOM(2004) 18 endelig af 23. februar 2004, hvor ideen om en statut for det europæiske andelsselskab lanceres på ny. (Jean François Hoffelts udtalelse).

⁽²⁾ EØSU bifalder derfor Kommissionens ganske nylige initiativ (GD for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse), hvor BEUC er blevet anmodet om i løbet af indværende år at arrangere kurser i management af finansielle og menneskelige ressourcer, public relations og lobbying samt forbrugerret.

⁽³⁾ Kommissionens afgørelse af 9. oktober 2003 om nedsættelse af en europæisk rådgivende forbrugergruppe (EUT L 258 af 10.10.2003).

⁽⁴⁾ Denne post, der blev bebudet i december 2002 for at sikre en permanent dialog med de europæiske forbrugere, blev beklædt af Juan Riviere y Marti, som blev udnævnt af kommissær Mario Monti den 9. december 2003. (IP/03/1679 af 9.12.2003).

⁽⁵⁾ I denne forbindelse skal især fremhæves Kommissionens nylige afgørelse om oprettelse af videnskabelige komitéer inden for forbrugersikkerhed, folkesundhed og miljø (EUT L 66 af 4.3.2004).

3.7.4 Lige så vigtigt er det at få genoptaget afholdelsen af periodiske europæiske forbrugerfora for at udbygge og forbedre dialogen, informationen og samarbejdet mellem forbrugerorganisationerne.

4. Forbrugerorganisationernes finansiering

4.1 En passende forbrugerrepræsentation kræver først og fremmest tilstrækkelig finansiering af deres repræsentative organer såvel organisatorisk som operationelt ⁽¹⁾.

4.2 Uanset de gældende ordninger i de enkelte lande, har nogle forbrugerrepræsentanter givet udtryk for, at det kun gennem kraftig støtte og opmuntring fra EU vil være muligt at udstyre forbrugerorganisationerne med de midler, der er nødvendige for, at de kan forsvare, fremme og repræsentere forbrugerne på regionalt, nationalt, EU- og internationalt plan, som er deres mission ⁽²⁾.

4.3 Det blev påpeget, at forbrugerorganisationerne i sig selv med de midler, som medlemskontingenterne indbringer, eller som de fremskaffer på eget initiativ, har vanskeligt ved at overleve økonomisk og dermed sikre deres uafhængighed og autonomi over for politiske og økonomiske magthavere ⁽³⁾.

For at bevare disse principper bør enhver finansiel støtte som hovedregel gå til foranstaltninger, programmer, projekter og initiativer, især vedrørende uddannelse af tekniske ledere, forbrugeruddannelse og afholdelse af kollektive foranstaltninger til beskyttelse af forbrugernes generelle interesser og ikke til den almindelige drift af sådanne organisationer.

4.4 Den nuværende EU-støtteramme for forbrugerorganisationer er fastlagt i afgørelse 20/2004/EF af 8. december 2003 om en generel ramme for finansiering af Fællesskabets aktioner til støtte for forbrugerpolitikken for perioden 2004-2007 ⁽⁴⁾ og i »Revision af det rullende handlingsprogram som led i Fællesskabets strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006« af 15. september ⁽⁵⁾.

5. Maksimal harmonisering på det højeste forbrugerbeskyttelsesniveau

5.1 Artikel 153 knæsetter udtrykkeligt minimumsharmonisering og et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes interesser som et grundprincip for EU's forbrugerpolitik ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ 72 % af de adspurgte organisationer oplyser, at statsstøtte findes; de betegner dog støtten som utilstrækkelig.

⁽²⁾ Særligt positivt er det, at BEUC i august 2003 opfordrede regeringerne i de nye medlemsstater til at give forbrugerorganisationerne passende finansiel støtte og omtalte muligheden for at anvende Phare-programmet i dette øjemed.

⁽³⁾ 75 % af de adspurgte oplyser, at forbrugerorganisationerne ikke nyder godt af skattebegunstigelser.

⁽⁴⁾ EUT L 5 af 9.1.2004, s. 1, jf. EØSU's udtalelse, som Bernardo Hernández Bataller var ordfører for, EUT C 234 af 30.9.2003.

⁽⁵⁾ SEK(2003) 1387 af 27.11.2003.

⁽⁶⁾ Dette fremgår klart af stk. 1 og 5 i artikel 153, idet sidstnævnte anfører, at foranstaltninger, som støtter, supplerer og ledsager den politik, medlemsstaterne fører, og som er blevet vedtaget af Rådet i overensstemmelse med artikel 251 og efter høring af EØSU ikke er »til hinder for, at den enkelte medlemsstat opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger«, forudsat naturligvis at disse er forenelige med traktaten og især subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.

5.2 Derfor indeholder de fleste direktiver på forbrugerbeskyttelsesområdet — hvilket ikke er nyt ⁽¹⁾ og heller ikke ændret i forfatningsudkastet — en såkaldt »*minimumsklausul*«, der som regel er formuleret således:

»Medlemsstaterne kan inden for det område, der omfattes af dette direktiv, vedtage eller bevare strengere bestemmelser, der er forenelige med Traktaten, for at sikre en mere omfattende beskyttelse af forbrugerne« ⁽²⁾.

5.3 Det ser dog ud til — i hvert fald siden grønbogen om Forbrugerbeskyttelse i Den Europæiske Union ⁽³⁾ og Kommissionens nylige meddelelse om Strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006 ⁽⁴⁾ — at kursen nu er lagt om i retning af total harmonisering som et middel til at tilnærme lovgivningerne på områder med tilknytning til forbrugerbeskyttelse.

5.3.1 Dette fremgår især af de nylige direktivforslag om forbrugercredit ⁽⁵⁾ og illoyal handelspraksis ⁽⁶⁾ og sammen med den overdrevne vægt, der lægges på princippet om gensidig anerkendelse ⁽⁷⁾, tegner der sig et billede af en generel kurs, som ikke kun er anlagt i bestemte sager med henvisning til emnets karakter eller behovet for at sikre gennemførelsen af grundlæggende aspekter af det indre marked.

5.3.2 EØSU erkender især i lyset af udvidelsen af EU til 25 medlemslande, at der kan være en fordel ved at anvende lovgivningsinstrumenter, som sikrer, at de retsordener, der regulerer de juridiske forbindelser mellem virksomheder eller mellem virksomheder og forbrugere, er så ensartede som muligt, når der er tale om foranstaltninger, som udelukkende eller først og fremmest skal sikre, at det indre marked fungerer.

5.3.2.1 Derfor mener EØSU, at der overalt, hvor det kan lade sig gøre, og under hensyntagen til den konkrete sags karakter bør anvendes forordninger (»*europæiske love*« ⁽⁸⁾) som de betegnes i forfatningsudkastet) eller, hvis dette ikke er muligt, direktiver (»*rammelove*« ifølge den nye terminologi), hvor målet er maksimal harmonisering som et middel til bedre at garantere den afledte rets klarhed og sikkerhed.

5.3.3 EØSU er dog af den opfattelse, at denne form for harmonisering udelukkende bør gennemføres, hvis der er garanti for, at forbrugerbeskyttelsen fastlægges på det højeste niveau set i forhold til den teknologiske udvikling, videnskabelige indsigt og det fremherskende kulturmønster.

5.4 I alle andre tilfælde, hvor de interesser, der skal beskyttes, ikke i det væsentligste og grundlæggende sigter mod det indre markeds gennemførelse eller funktionsmåde, og hvor det tværtimod først og fremmest drejer sig om forbrugerbeskyttelse, kan dette efter EØSU's mening bedst ske ved at opretholde princippet om minimumsharmonisering — altid på et højt beskyttelsesniveau — men således at medlemsstaterne får mulighed for at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger, der skal være forenelige med traktaten, som fastsat i artikel 153, stk. 5.

⁽¹⁾ Den samme bestemmelse var fastsat i artikel 129 A som ændret ved Maastricht-traktaten.

⁽²⁾ Jf. eksempelvis direktiverne 90/314 (pakkerejser) artikel 8; 94/47 (*time-share*) artikel 11; 93/13 (urimelige kontraktvilkår) artikel 8; 97/7 (aftaler vedrørende fjernsalg) artikel 14; 85/577 (aftaler indgået uden for fast forretningssted); 84/450 (vildledende reklame) artikel 7; 87/102 (forbrugercredit) artikel 15; Her bør nævnes den vigtige undersøgelse, der på Kommissionens anmodning er foretaget af Centret for Forbrugerret og koordineret af Monique Goyen. Ordføreren for denne udtalelse havde lejlighed til at deltage i denne undersøgelse sammen med fremtrædende juridiske eksperter som Klaus Tonner, Lopez-Sanchez, Susanne Storm, Jérôme Frank, Alexandros Voutsas, William Fagan, Paolo Martinello, Andrée Colomer, A. Tavassy og Geraint Howells (SPC/02/93/CM, juli 1994). Den endelige rapport sondrede helt korrekt mellem de forskellige former for harmonisering: minimal, komplet, delvis, total og fakultativ.

⁽³⁾ KOM(2001) 531 endelig af 2.10.2001.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 208 endelig af 7.5.2002.

⁽⁵⁾ KOM(2002) 443 endelig af 11.9.2002.

⁽⁶⁾ KOM(2003) 356 endelig af 18.6.2003.

⁽⁷⁾ Udtrykkeligt indføjet i traktaten med Den Europæiske Fælles Akt.

⁽⁸⁾ Jf. artikel 32 i forfatningsudkastet.

5.5 Med tiltrædelsen af over ti nye medlemsstater vil EØSU råde Kommissionen til at revidere den tilgang, den nu har anlagt med maksimal harmonisering over en kam, og begrænse denne til de situationer, hvor det drejer sig om at gennemføre det indre marked eller få det til at fungere. I alle disse tilfælde skal forbrugerne sikres beskyttelse på det højeste niveau set i forhold til den aktuelle videnskabelige viden, den teknologiske udvikling og kultur- og samfundsudviklingen på det pågældende område.

5.6 Med »aktuel videnskabelige viden« menes videngrundlaget for beslutningstagerne på det forbrugerpolitiske område. Den omfatter de anerkendte resultater af:

- a) forbrugerteori.
- b) empiriske undersøgelser af forbrugeradfærd og organisationers udvikling
- c) evaluering af foranstaltninger og projekter, som Kommissionen har planlagt osv.

Hvis videngrundlaget er utilstrækkeligt, bør der udvikles en effektiv forskningskapacitet.

5.7 Endvidere opfordrer EØSU til, at forordningen (eller den europæiske lov ifølge den nye betegnelse) om muligt anvendes som den type retsakt, der er bedst egnet til at sikre reel tilnærmelse af lovgivningerne og effektivt garantere juridisk klarhed i de retlige forbindelser (¹).

6. Subsidiaritets-, gensidig anerkendelses- og forsigtighedsprincippet — en fortolkning og anvendelse, der tilgodeser forbrugerbeskyttelsen

6.1 Nogle af de grundlæggende principper i traktaten er bærende elementer i den afledte ret, og de bør altid være ledetråden i fastlæggelsen af arten, det væsentlige indhold, hensigtsmæssigheden og det materielle anvendelsesområde af de foranstaltninger, der træffes til regulering af de forskellige sektorer og som led i EU's politik på de forskellige områder.

Forbrugerretten er således ikke nogen undtagelse.

6.2 De vigtigste af disse principper er subsidiaritetsprincippet (²), princippet om gensidig anerkendelse og forsigtighedsprincippet.

(¹) Gode eksempler herpå er de seneste forordninger om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (forordning (EF) 44/2001 af 22.12.2000); om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29.5.2000); om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn (forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29.5.2000); om konkurs (forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29.5.2000); om salg fremmende foranstaltninger i det indre marked (KOM (2003) 443 endelig af 25.10.2002); om samarbejde om forbrugerbeskyttelse (KOM (2003) 443 endelig af 18.7.2003); om materialer og genstande bestemt til at komme i berøring med fødevarer (KOM(2003) 689 endelig af 17.11.2003); osv.

(²) Jf. artikel 5, andet afsnit, i EF-traktaten, som fastsætter følgende:

»På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.«

Der er imidlertid nogle forskelle i ordlyden af artikel 9, stk. 3, i forfatningsudkastet, som fortjener en nærmere granskning.

I forfatningsudkastet hedder det:

»I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.«

De vigtigste bidrag til diskussionen om dette princip er følgende:

Subsidiaritet: *défi du changement*, referat af Jacques Delors-kollokviet, offentliggjort af Det Europæiske Institut for Offentlig Administration, Maastricht, 1991, (EIPA 11/04); *Le principe de subsidiarité*, Jean-Louis Clergerie, Ellipses, 1997; undersøgelsen, der ikke menes af være offentliggjort, af prof. G. Vandersanden, *Considérations sur le principe de subsidiarité*, jan. 1992; *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea* af Gian Pietro Orsello, Rom, 1993 og *Mégré*-kommentaren til traktaten, vol. 1, 2. udg, Bilag, Kap. III, s. 421 ff.

6.3 Uden at komme nærmere ind på subsidiaritetsprincippets rækkevidde, hvad angår dets anvendelse i forbrugerlovgivningen, kan det fastslås, at formuleringen af princippet — set i lyset af artikel 153 — indebærer, hvad nogle forfattere betegner som »dobbelt subsidiaritet«⁽¹⁾.

6.3.1 Ud over den frasortering, der følger af den almene, »primære« subsidiaritet i artikel 3 B, har lovgiveren ønsket at filtrere de foranstaltninger, der er anført i artikel 153, stk. 3, litra b), gennem en endnu finere sigte, der fungerer som en egentlig »sekundær« subsidiaritet. Dette betyder, at disse fællesskabsforanstaltninger kun er tilladelige, hvis de kan bestå den subsidiaritetsprøve, der ligger i kravet om, at de skal *supplere* eller *støtte* medlemsstaternes initiativer på de nævnte områder.

6.3.2 Medlemsstaterne skal altså altid have taget initiativ til foranstaltninger på nationalt plan eller have planer herom, før Fællesskabet på det pågældende område kan udvikle en foranstaltning for at *supplere* eller *støtte* sådanne nationale initiativer.

6.3.3 Følgelig har Fællesskabet overhovedet ikke nogen selvstændig initiativret, end ikke til at træffe foranstaltninger på de få nævnte områder, heller ikke hvis dets indsats kunne begrundes ud fra subsidiaritetsprincippet som defineret i artikel 3 B, medmindre der er tale om en opfølgning af foranstaltninger, som medlemsstaterne specifikt har taget initiativ til.

6.4 Derfor er det meget vigtigt, at forbrugerrepræsentanterne i alle tilfælde og i lyset af den konkrete anvendelse af subsidiaritetsprincippet gør det klart over for EU-institutionerne, at fortolkningen af dette princip ikke må blokere for vedtagelsen af nødvendige og passende forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger.

6.5 Om princippet om gensidig anerkendelse⁽²⁾ havde EØSU lejlighed til at udtale sig indgående i initiativudtalelsen fra november 2000⁽³⁾, som var en opfølgning af Kommissionens vigtige meddelelse »Gensidig anerkendelse i forbindelse med overvågningen af handlingsplanen for det indre marked«⁽⁴⁾.

6.6 Kommissionen har på sin side for forskellige sektorer offentliggjort programmer for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager og af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område⁽⁵⁾.

6.7 Hvad angår foranstaltninger på forbrugerområdet har der været en stigende tendens til at udvide anvendelsesområdet til flere sektorer, især når målet samtidig er total harmonisering.

6.8 Skønt anvendelsen af princippet generelt forekommer berettiget, er der områder, hvor dets anvendelse indebærer, at forbrugerne bliver underkastet lovgivningen i forskellige medlemsstater, hvilket skaber uklarhed og i høj grad kan afholde folk fra at handle over grænserne⁽⁶⁾.

6.9 Derfor henleder EØSU Kommissionens opmærksomhed på, at princippet om gensidig anerkendelse bør anvendes forsigtigt og under hensyntagen til situationen i den enkelte sektor som et middel til at tilnærme lovgivningerne.

(1) Det skal dog nævnes, at den fortolkning, der lige fra starten blev anlagt af Kommissionen og forelagt Rådet i Edinburgh den 11.-12. december 1992, indebærer, at analysen af en række direktivforslag, der var under udarbejdelse, måtte trækkes tilbage, mens mange andre blev stillet i bero eller taget op til revision.

(2) Den Europæiske Fælles Akt fastlagte udførligt dette princip i sin formulering af artikel 100 B, hvormed »Cassis de Dijon-dommen« endeligt inkorporeres i traktaten.

(3) »Gensidig anerkendelse i det indre marked« – ordfører Lagerholm EFT C 116 af 20.4.2001.

(4) KOM(1999) 299 endelig af 28.7.1999.

(5) EFT C 12 af 15.3.2001.

(6) Her tænkes især på finansielle produkter udbudt i fjernsalg.

6.10 Derimod mener EØSU, at forsigtighedsprincippet, som blev forankret i EU-retten med Maastricht-traktaten og kun gælder for miljøpolitikken, bør betragtes som et retsprincip, der er fælles for EU's politik på alle områder, og i særdeleshed for forbrugerbeskyttelsespolitikken, hvor det har store praktiske konsekvenser såsom systematisk og objektiv risikovurdering og omvendt bevisbyrde til fordel for forbrugerne som generel regel i erstatningslovgivningen ⁽¹⁾.

7. En gennemført horisontal tilgang til forbrugerpolitikken

7.1 Som nævnt har begrebet horisontalitet eller tværgående tilgang — der blev indskrevet i EF-traktaten med Amsterdam-traktaten, efter at Kommissionen havde nævnt det i flere af sine programmer ⁽²⁾ — i dag fået betydeligt større vægt i Kommissionens politiske retningslinier. Desuden er det nedfældet i forfatningsudkastet som en grundlæggende rettighed ⁽³⁾.

7.2 I Kommissionens meddelelse »Strategi for forbrugerpolitikken 2006-2006« ⁽⁴⁾ står der faktisk at læse: »Forbrugerne berøres af specifikke regler for forbrugerbeskyttelse, men også af andre vigtige EU-politikker såsom bl.a. politikken om det indre marked, miljø og bæredygtig udvikling, transport, finansielle tjenesteydelser, konkurrence, landbrug og udenrigshandel. Forbrugerpolitik som sådan kan ikke udarbejdes uden hensyntagen til andre områder, der berører forbrugerne. Det er vigtigt, at der sker en systematisk indarbejdning af de områder, der optager forbrugerne, i de relevante EU-politikområder« ⁽⁵⁾.

7.3 I praksis er dette princip imidlertid ikke systematisk blevet omsat i konkrete foranstaltninger som led i gennemførelsen og udviklingen af EU's politik på forskellige områder. I førnævnte strategipapir blev dette mål heller ikke prioriteret højest, således som EØSU havde foreslået i sin udtalelse om Kommissionens meddelelse ⁽⁶⁾.

7.4 Det er derfor vigtigt, at der fastsættes gennemsigtige mekanismer og indføres en troværdig praksis, som sikrer, at der ved vedtagelsen af enhver foranstaltning på et hvilket som helst område under EU's kompetence altid tages hensyn til forbrugernes interesser og garanteres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Anvendelsen af forsigtighedsprincippet« – ordfører: Adrien Bedossa (EFT C 268 af 19.9.2000, s. 6).

⁽²⁾ Jf. Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs første program for forbrugerbeskyttelse og –oplysning af 14. april 1975, som anfører følgende: »Alle disse rettigheder bør styrkes ved foranstaltninger inden for rammene af Fællesskabets politik på specifikke områder, som f.eks. den økonomiske politik, den fælles landbrugspolitik, socialpolitikken, miljøbeskyttelsespolitikken, transportpolitikken og energipolitikken, samt ved indbyrdes tilnærmelse af lovgivningsområder, som alle berører forbrugernes stilling.« (EFT C 92 af 25.4.1975). Idéen blev videreudviklet i meddelelsen til Rådet af 4. juli 1985 med titlen »Nyt afsæt«, hvor der for første gang med god ret indtages den holdning, at gennemførelsen af det indre marked er et middel og ikke et mål for skabelsen af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (KOM(85) 314 endelig), som er udgangspunkt for Rådets resolution af 23.6.1986).

Europa-Parlamentet opfordrede også i sin resolution fra marts 1992 om regler for forbrugerbeskyttelse og folkesundhed i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked Kommissionen til i stadig højere grad at tage hensyn til forbrugerbeskyttelseskrav på alle politikområder (PE 152150).

Men det blev EØSU, der umiddelbart før Det Europæiske Råd i Amsterdam i sin udtalelse om det indre marked og forbrugerbeskyttelse (CES 1309/95 af 22. november 1995 – ordfører: Francisco Ceballos Herrero; EFT C 39 af 12.2.1996) klart fremsatte en hel række anbefalinger om gennemførelsen af en horisontal forbrugerpolitik og krævede en generel henvisning hertil i den reviderede traktat.

⁽³⁾ Art. II-38 og art. III-5.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 208 endelig af 7.5.2002.

⁽⁵⁾ Ibidem s. 7.

⁽⁶⁾ EØSU's udtalelse CES 276/2003 af 26. februar 2003 – ordfører Ann Davison; EFT C 95 af 23.4.2003.

⁽⁷⁾ I sin tidligere nævnte udtalelse CES 1309/95 anbefalede EØSU i denne forbindelse følgende:

— der bør tages hensyn til forbrugerinteresser i alle beslutninger vedrørende EU's handelspolitik i overensstemmelse med objektive kriterier, der skal offentliggøres;
— ved anvendelse af traktatens artikel 85 og 86 bør høring af forbrugerorganisationer være obligatorisk i tilfælde af dispensation eller godkendelse af aftaler mellem virksomheder og i særdeleshed ved virksomhedskoncentrationer, da begge fremgangsmåder påvirker markedets funktionsevne i negativ retning;
— der bør vedtages direktiver om illoyal konkurrence og illoyal reklame;
— de bestemmelser, der skal hindre, at forbrugerne bliver ofre for diskriminatorisk eller aggressiv salgspraksis på forsikringsområdet, bør harmoniseres;
— samarbejdet vedrørende kontrol med sikkerhedsstandarder og sanktioner mod handel med varer eller tjenesteydelser, der medfører sikkerheds- eller sundhedsrisici, bør styrkes. (punkt 3.2.4).«

7.5 Derfor anbefaler EØSU, at Kommissionen overvejer, om der vil være behov for at styrke de menneskelige og materielle ressourcer i GD for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse og omlægge dets fremgangsmåder og procedurer med henblik på koordineringen med de øvrige generaldirektorater.

7.5.1 Ligeledes bør de øvrige EU-institutioner, lige fra Rådet til Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og EØSU selv, tage op til overvejelse, om de kan organisere sig på anden måde, som bedre kan sikre effektiv hensyntagen til forbrugerbeskyttelsen i alle EU-politikker.

8. Forenkling og kodificering af forbrugerretten

8.1 Med tilvæksten af stadig mere komplicerede love og bestemmelser inden for forbrugerretten er det tilrådeligt — om ikke uomgængeligt nødvendigt — at arbejde videre på at forbedre og forenkle lovgivningen.

8.2 Kommissionen er begyndt at beskæftige sig mere og mere med disse aspekter af EU's lovgivningsproduktion⁽¹⁾.

8.3 EØSU har på sin side delt Kommissionens bekymring på dette felt⁽²⁾, og dets Markedsobservatorium har siden 2002 haft emnet »forenkling« på sit faste program.

8.4 EØSU glæder sig derfor over den interinstitutionelle aftale, der er indgået mellem EP, Rådet og Kommissionen på dette område⁽³⁾, og henviser i øvrigt til sine kommentarer i de nævnte udtalelser, især i den, der for nylig er vedtaget om Kommissionens sidste meddelelse om emnet⁽⁴⁾.

8.5 Det er faktisk et vigtigt spørgsmål, som — især når det gælder forbrugerretten, som grundlæggende henvender sig til almindelige borgere — fortjener særlig stor opmærksomhed og fortsatte bestræbelser på at forenkle lovgivningen, så den bliver mere forståelig og nemmere at anvende⁽⁵⁾.

8.6 Et andet led i denne indsats er kodificering, som Kommissionen i øvrigt har taget fat på — om end i mindre skala — for flere direktivers vedkommende.

8.7 I de forskellige betydninger, som begrebet »kodificering« kan antage, forekommer det ikke hensigtsmæssigt at udarbejde en egentlig Europæisk Forbrugerkodeks⁽⁶⁾. Man bør snarere arbejde videre i retning af en koordineret gennemarbejdning af EU-bestemmelserne på vigtige områder for at gøre bestemmelserne i forskellige lovinitiativer forenelige og systematisere emnerne.

⁽¹⁾ Det fremgår klart af følgende kommissionsdokumenter, som er offentliggjort siden 1992: »Bedre lovgivning«, hvoraf især skal fremhæves beretningen fra 2002 (KOM(2002) 715 endelig af 11.12.2002) og dens meddelelser af 5.12.2001 om »Bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer« (KOM(2001) 726 endelig af 5.6.2002), om »Styreformer i EU: Bedre lovgivning« (KOM(2002) 275-278 endelig af 11.2.2003) om »Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten« (KOM(2003) 71 endelig) og ikke mindst dens nylige »Lovgivnings- og arbejdsprogram for 2004« (KOM(2003) 645 endelig af 29.10.2003), hvor prioriteringen for 2004 er forenkling og kodificering af EU-lovgivningen (Bilag 5).

⁽²⁾ Jf. EØSU's udtalelser, som Bruno Vever (EFT C 14 af 16.1.2001), Kenneth Walker (EFT C 48 af 21.2.2002 og EFT C 125 af 27.5.2002), John Simpson (EUT C 133 af 6.6.2003) og Rétureau (INT/187 af 17.3.2004 – CESE 500/2004, EUT C 112 af 30.4.2004)

⁽³⁾ EFT C 321 af 31.12.2003. Særlig vigtig er EP's beslutning af 25.9.2003 (A5-0313/2003), som Monica Frassoni var ordfører for.

⁽⁴⁾ Dok. KOM(2003) 71, som Rétureau var ordfører for (CESE 500/2004, EUT C 112 af 30.4.2004)

⁽⁵⁾ Angående omsætningen af EU-retten, mener 65 % af de adspurgte organer, at lovgivningsreformen er fuldendt, mens 35 % ikke anser den for afsluttet.

⁽⁶⁾ Ideen om en »kodificering« af EU's forbrugerretten og de forskellige opfattelser af begrebet »kodificering« blev indgående drøftet på et kollokvium i Lyon den 12.-13. december 1997; indlæggene blev offentliggjort under titlen »Vers un Code Européen de la Consommation« af Bruylant (1998) og atter drøftet på kollokviet i Bologne-sur-Mer den 14.-15. januar 2000; indlæggene fra sidstnævnte blev offentliggjort af Documentation Française (Paris 2000). Emnet er endvidere behandlet af forskellige forfattere i en udgivelse af Dominique Fenouillet og Françoise Labarthe: »Faut-il recodifier le droit de la consommation?«, (ECONOMICA, 2002)

8.8 En løsning, der ofte nævnes som middel til reduktion af lovgivningen, er øget anvendelse af selv- og samregulering.

8.8.1 Uden at ville foregribe den udtalelse, som EØSU er ved at udarbejde om dette emne, kan det allerede nu fastslås, at det på et marked, som endnu ikke er konsolideret og hvor informationen som bekendt er mangelfuld — især når det gælder forbrugeren — kun vil være muligt at udvikle alternative systemer til selv- og samregulering inden for en veldefineret lovramme med klare parametre og kriterier for indgriben, hvilket EØSU i øvrigt også påpegede i sin udtalelse om illoyal handelspraksis ⁽¹⁾.

9. Oplysning og vejledning af forbrugerne

9.1 EØSU har længe påpeget, hvilken afgørende rolle forbrugerinformation og -uddannelse spiller for beskyttelsen af forbrugerne og forsvaret af deres rettigheder.

9.2 Især hvad angår **information af forbrugerne** har EØSU fremført, at specifik information om de enkelte tjenester eller produkter eller tilfældig udvalgt information, den være sig nok så udtømmende, ikke er tilstrækkelig. Der er brug for generel information om forbrugernes rettigheder som grundlag for en målrettet, der er afpasset til de respektive produkter eller tjenester ⁽²⁾.

9.3 Hvad angår **forbrugeruddannelse** har EØSU i en nylig initiativudtalelse ikke alene fremhævet »den oplyste forbruger«, men også behandlet forbrugeruddannelsens indhold og metoder samt den rolle, som de forskellige aktører i uddannelsesprocessen spiller (EU, medlemsstaterne, forbrugerorganisationer, erhvervs-sammenslutninger osv.) ⁽³⁾.

9.4 I forbindelse med en nytænkning af forbrugerpolitikken, som er en nødvendig følge af udvidelsen, vil oplysning og uddannelse af forbrugerne blive endnu vigtigere for at sikre effektiv fremme af forbrugernes rettigheder og beskyttelse, skønt det altid må overlades til medlemsstaterne og forbrugerorganisationerne af fastlægge retningslinier og kriterier, så indsatsen tilpasses de reelle forhold på det nationale, regionale eller lokale marked.

9.4.1 I denne vigtige opgave er det ikke kun skoler, forbrugerorganisationer, virksomheder, erhvervsorganisationer og medlemsstaterne, som har en rolle at spille.

EU har ikke alene til opgave at koordinere initiativerne, men også at tilskynde og fremme foranstaltninger, som kan forbedre informationen og udvide forbrugernes viden ⁽⁴⁾.

9.4.2 Disse foranstaltninger bør ikke begrænse sig til passende finansiel støtte, men også bestå i udvikling af kampagner og fælles informations- og uddannelsesprogrammer.

9.4.3 De bør omfatte såvel forbrugere som erhvervsorganisationer og vare- og tjenesteleverandører samt lovgivere og dem, der anvender bestemmelserne, især jurister (dommere, advokater, statsadvokater osv.).

⁽¹⁾ Udtalelse CESE 105/2004, som Bernardo Hernández Bataller var ordfører for (EUT C 108 af 30/4/2004).

⁽²⁾ Se i denne forbindelse EØSU's udtalelser om »Forbrugerbeskyttelse i det indre marked«, som Francisco Ceballos Herrero var ordfører for (EFT C 39 af 12.2.1996) og om »Grønbog om forbrugerbeskyttelse i EU«, som Ann Davison var ordfører for (EFT C 125 af 27.5.2002) og især udtalelserne om forslagene til direktiv om vildledende og sammenlignende reklame, dørsalg, forbrugerkredit, pakkerejser, urimelige kontraktvilkår, time-share, fjernsalg af varer generelt og især af finansielle produkter, produktansvar, elektronisk handel, produktsikkerhed og illoyal handelspraksis

⁽³⁾ Udtalelse af 26. marts 2003, som Bernardo Hernández Bataller var ordfører for (EUT C 133 af 6.6.2003). Her skal også nævnes den interessante rapport om dette emne fra »Committee for Consumer Affairs«, Holland, november 2000.

⁽⁴⁾ Som Rådet i øvrigt fastsatte allerede i 1986 i sin resolution af 9. juni (EFT C 184 af 23.7.86).

10. Det administrative samarbejde om anvendelsen af forbrugerbeskyttelseslovgivningen

10.1 Det er et aspekt af afgørende betydning, der behandles i det nylige forslag til forordning om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (KOM(2003) 443 endelig af 18.7.2003), som EØSU allerede har afgivet udtalelse om ⁽¹⁾.

10.2 For at systemet til overvågning af overtrædelser af EU-regler kan blive stadig mere effektivt og dets gennemførelse på nationalt plan sikre, at det faktisk bliver håndhævet, må der gøres noget ved de begrænsninger ved denne forordning, der er blevet påvist.

Et af de punkter, der straks bør rettes op på, er dets anvendelsesområde, som er for snævert.

11. Overvejelser over, hvorledes der kan gennemføres en effektiv og passende beskyttelse af forbrugerne og deres interesser i det udvidede indre marked.

11.1 EØSU er helt klar over, at ændringer af lovgivningen ikke får nogen umiddelbar effekt eller omgående resultater. Derfor vil EØSU i nærværende gennemgang af de forskellige spørgsmål, som trænger til at blive uddybet eller forbedret, ikke kun fokusere på behovet for at konsolidere og fremme en effektiv anvendelse af gældende ret, men også understrege, at processen skal foregå gradvis og samordnet, så den ikke skævvrider den nødvendige balance mellem de interesser, der står på spil, dog uden at glemme, at forbrugerne oftest er den svagere part i forbrugsanliggender.

11.2 Det er ud fra denne synsvinkel at EØSU vil pege på nogle områder, som efter dets mening trænger til at blive set efter i sømmene med henblik på en forbedring af de gældende lovrammer for de retlige relationer, som direkte vedrører forbrugerne.

11.2.1 Et af disse områder er forbrugernes **sikkerhed i forbindelse med tjenesteydelser og leverandørens ansvar for mangelfulde tjenesteydelser.**

11.2.2 I 1992 blev det pågældende direktivforslag ⁽²⁾ stillet i bero. Det giver derfor anledning til fornyet håb, at Kommissionen nu på Rådets og Parlamentets opfordring til den om at »fastslå behovene, mulighederne og de vigtigste mål for Fællesskabets indsats vedrørende tjenesteydelsers sikkerhed« ⁽³⁾ har besluttet at sætte dette emne på dagsordenen igen med sin rapport af 6. juni 2003 ⁽⁴⁾ og med sit nye direktivforslag om tjenesteydelser på det indre marked ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Udtalelse af 28. januar 2004, som Bernardo Hernández Bataller var ordfører for (EUT C 108 af 30/4/2004). Kommissionen havde tidligere henledt opmærksomheden på nødvendigheden af at forbedre kontrollen med anvendelsen af EU-bestemmelserne i sin meddelelse af 11. december 2002 (KOM(2002) 725 endelig).

⁽²⁾ På det Europæiske Råd i Edinburgh den 11. og 12. december 1992 blev det besluttet at trække på en hel række direktivforslag, der var under udarbejdelse, tilbage for at anvende subsidiaritetsprincippet; dette omfattede bl.a. den pågældende tekst (SN/456/92, bilag C til formandskabets konklusioner).

⁽³⁾ Direktiv 2001/95/EF, artikel 20.

⁽⁴⁾ KOM(2003) 313 endelig af 6.6.2003.

⁽⁵⁾ KOM(2004) 2 endelig af 13.1.2004. Se EØSU's udtalelse (ordførere: Arno Metzler og Ernst Ehnmark). Se også Rådets resolution af 1. december 2003, EUT C 299 af 10.12.2003.

11.2.3 Man kan dog frygte, at den kurs, som Kommissionen har anlagt i dette spørgsmål, ikke vil udmønte sig i punktuelle og effektive reguleringstiltag, hvis principperne om subsidiaritet og komplementaritet i forhold til medlemsstaternes politik bliver fortolket på en uhensigtsmæssig måde ⁽¹⁾.

11.2.4 Et andet af de områder, hvor der er stort behov for regulering på EU-plan, er definitionen af **grundlæggende forsyningspligtigheder** og af de principper, som bør gælde herfor, mht. ydelsernes kontinuitet og almene karakter, rimelige priser, ret til adgang, valgfrihed osv. ⁽²⁾

11.2.4.1 Som det fremgår af udtalelserne om dette emne ⁽³⁾, mener EØSU, at udvidelsen af EU kræver fastlæggelse af præcise retningslinier i betragtning af privatiseringen af visse grundlæggende forsyningspligtigheder og — helt uomgængeligt — indkredsning af de centrale forsyningspligtigheder, hvori luftfarten, jernbaner, el, gas, post- og telekommunikation naturligt indgår ⁽⁴⁾.

11.2.4.2 Da der ikke findes kvalitetsindikatorer, som er tilstrækkeligt præcise til, at der kan foretages en komparativ evaluering af disse tjenester, afventes med spænding den meddelelse, som Kommissionen har bebudet om en metodik til horisontal evaluering af forsyningspligtigheder ⁽⁵⁾.

11.2.5 Der er også behov for på EU-plan at få harmoniseret lovvalgsreglerne for forpligtelser uden for kontraktforhold.

11.2.5.1 Kommissionens initiativ til fremlæggelse af et forslag til forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold ⁽⁶⁾ fortjener derfor særlig omtale. Dette forslag er sammen med EØSU's bemærkninger i sin udtalelse ⁽⁷⁾ herom et nøgleelement i harmoniseringen af lovgivningen i det udvidede EU på et område af stor betydning for en passende beskyttelse af forbrugerne.

11.3 Hvad angår **retten til information**, især når det gælder fødevarer ⁽⁸⁾, bør der — ud over stadige forbedringer af mærkningen, så den bliver mere forståelig for forbrugerne — også anvendes nye moderne kanaler, som kan forbedre forbrugeroplysningen (Internet, grønne numre, hjælpetjenester for forbrugerne osv.) uden at forglemme identifikationen af varens oprindelse ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Dette uden at præjudicere EØSU's udtalelse om dette emne (CESE 137/2005).

⁽²⁾ Jf. Grønbogen om forsyningspligtigheder (KOM(2003) 270 endelig af 21.5.2003) og Kommissionens meddelelse »Forsyningspligtigheder i Europa« (KOM(1996) 443 endelig af 11.9.1996).

⁽³⁾ Udtalelse CESE 1697/2003 af 10.12.2003 – ordfører: Bernardo Hernández Bataller, og udtalelse CES/605/97 – ordfører Jan Jacob van Dijk. Jf. også EØSU's sektorbestemte udtalelser om visse nøgletjenester, især udtalelse CES 1296/96 af 30.10.1996 om energi og udtalelse CES/229/2004 af 28.2.2001 om elektroniske kommunikationstjenester – ordfører i begge tilfælde: Bernardo Hernández Bataller.

⁽⁴⁾ I Portugal blev det for nylig på overraskende vis besluttet ikke at lade telefontjenester indgå i vigtige offentlige tjenester! (Lov 5/2004 af 10.2.2004).

⁽⁵⁾ Der henvises til en sådan meddelelse i KOM(2004) 374 endelig af 12.5.2004.

⁽⁶⁾ Forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold (KOM(2003) 427 endelig af 22.7.2003) (»Rom II«).

⁽⁷⁾ Udtalelse CESE INT/209 – ordfører: Frank von Fürstenwerth (EUT C 241 af 28.9.2004).

⁽⁸⁾ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000, EFT L 109 af 6.5.2000.

⁽⁹⁾ Direktivet fastsætter, at angivelse af det sted, hvor produktet har oprindelse er obligatorisk i de tilfælde, hvor undladelse heraf ville kunne vildlede forbrugerne; denne formulering rejser megen tvivl, og set ud fra retssikkerheden er den ikke tilstrækkelig klar.

11.4 Når det gælder **beskyttelse af sundhed og sikkerhed**, er det de nationale myndigheders reaktionssevne, der bestemmer, om RAPEX-systemet ⁽¹⁾ kan fungere endnu mere effektivt. EØSU peger igen på behovet for at satse på kvaliteten af kontrollen på EU-markedet gennem projekter, der kan bidrage til at skabe og udvikle medlemsstaternes markedskontrolmekanismer, især i de nye medlemsstater, og således støtte såvel forbrugerorganisationer som de kompetente offentlige myndigheder ⁽²⁾.

11.4.1 Forbrugerorganisationerne skal på deres side fremlægge pålidelig information om sikrere produkter og tjenesteydelser og formidle resultaterne af kontrol foretaget på nationalt plan.

11.5 Med hensyn til **beskyttelsen af forbrugernes økonomiske interesser** er der flere aspekter, som fortjener at blive taget op og omarbejdet.

11.5.1 Hvad **producentens ansvar** ⁽³⁾ angår, har det nuværende system en indbygget ubalance mellem den bevisbyrde, som forbrugeren er underlagt, og de tilfælde, hvor producenten fritages for ansvar. Derved stilles forbrugerne ringere.

11.5.1.1 Der er således god grund til at fortsætte det igangværende arbejdet med revisionen af direktiv 85/374/EØS af 25. juli 1985 efter de retningslinier, der blev anbefalet i grønbogen om produktansvar ⁽⁴⁾, og som er blevet fulgt op af en række undersøgelser, Kommissionen ⁽⁵⁾ i mellemtiden har ladet udarbejde.

11.5.2 Over for begrænsningen af forbrugerbeskyttelsen ved **dørsalg** ⁽⁶⁾ til de tilfælde, hvor der er tale om udtrykkelig anmodning fra forbrugeren, må der tages visse forbehold, da bevisførelsen er vanskelig og der ofte kan optræde grænsetilfælde, som ikke giver retssikkerhed. EØSU mener, at dette spørgsmål bør undersøges på ny for at definere begrebet formodning (om god tro), således at forbrugeren beskyttes mod bedrageri. Desuden bør hele direktivet revideres i lyset af de aktuelle illoyale og aggressive salgsmetoder og de EU-tekster, der behandler disse problemer.

11.5.3 For så vidt angår **aftaler vedrørende fjernsalg** ⁽⁷⁾, vil det være af stor betydning, at det obligatorisk skal fastsættes, at leverandøren har bevisbyrden for, at en forbruger har modtaget forudgående oplysninger eller skriftlig bekræftelse, eller at fristerne er blevet overholdt, eller at forbrugeren har givet sit samtykke ⁽⁸⁾. Endvidere vil det være relevant at undersøge, om oplysningskravene er passende i aftaler om fjernsalg, der indgås online.

⁽¹⁾ System for hurtig udveksling af synspunkter.

⁽²⁾ Jf. ligeledes EØSU's udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om produktsikkerhed i almindelighed (EFT C 367 af 20.12.2000). Hvad angår markedskontrolmekanismer finder 65 % dem tilstrækkelige og 37 % mener, at de er meget lidt effektive.

⁽³⁾ Direktiv 85/374/EØF af 25. juli 1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 99/34/EF af 10. maj 1999, som udvidede direktivets anvendelsesområde til at omfatte el-markedet.

⁽⁴⁾ KOM(1999) 396 endelig af 28.7.1999.

⁽⁵⁾ Der henvises især til Lovells rapport (MARKT/2001/II/D), kontrakt nr. ETD/2001/B5-3001/D/76; ordføreren for denne udtalelse var også involveret i udarbejdelsen af den rapport.

⁽⁶⁾ Rådets direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted, EFT L 372 af 31.12.1985.

⁽⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF af 20. maj 1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg, EFT L 144 af 4.6.1997.

⁽⁸⁾ Ibidem artikel 11, stk. 3, litra a) i direktiv 97/7.

11.5.4 EØSU udtrykker bekymring over udøvelsen af **fortrydelsesretten**, hvor der er brug for harmonisering af fristerne i de forskellige lovtekster og fastlæggelse af klare regler for udøvelsen af denne ret, især når det gælder fjernsalg af finansielle tjenesteydelser ⁽¹⁾ og forbrugerkredit ⁽²⁾. EØSU peger på behovet for at forenkle dette system, som er kompliceret og lidet gennemskueligt ⁽³⁾.

11.5.5 Med hensyn til beskyttelse af forbrugerne mod **urimelige kontraktvilkår** ⁽⁴⁾ vil det være nyttigt, hvis Kommissionen kunne udarbejde en systematisk og ajourført oversigt over generelle kontraktvilkår, som udtrykkeligt er erklæret for urimelige enten i medlemsstaternes eller Domstolens retspraksis, og videregive disse oplysninger til forbruger- og erhvervsorganisationer ⁽⁵⁾.

11.5.5.1 I øvrigt er det almindeligt anerkendt, at reguleringen af dette område er forældet, og Kommissionen må hurtigst muligt nå til ende med sin revision i forlængelse af sin beretning om direktivets anvendelse ⁽⁶⁾ og de utallige arbejds møder, den har afholdt om dette emne.

11.5.6 Med hensyn til problematikken omkring **forbrugerkredit** ⁽⁷⁾ har EØSU allerede haft lejlighed til at udtale sig om Kommissionens nylige forslag på dette område ⁽⁸⁾, men det skal endnu en gang understreges, at der er behov for at bekæmpe anvendelsen af ågerrenter og skabe balance mellem forbrugernes og kreditinstitutternes rettigheder og pligter. Forskellene mellem de nationale bestemmelser på dette område og det uensartede forbrugerbeskyttelsesniveau — en situation som kan blive forværret med de nye medlemsstaters tiltrædelse — kan svække forbrugernes tillid til markedet for finansielle tjenesteydelser og skabe konkurrenceforvridninger.

11.5.7 Et spørgsmål, der — som EØSU flere gange har påpeget — hurtigst muligt bør tages op på EU-plan er den overdrevne **gældsætning i private husholdninger**, der har grebet om sig og som frygtes at eskalere med den forventede rentestigning ⁽⁹⁾.

11.5.8 EØSU mener ligeledes, at det er vigtigt at udvikle lovgivningen om **sikkerhed i forbindelse med elektroniske betalinger** ⁽¹⁰⁾, og Kommissionens nylige initiativ til lancering af en debat om skabelse af et ensartet retsområde for elektroniske betalinger i det indre marked ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/65/EF af 23. september 2002 om fjernsalg af finansielle tjenesteydelser til forbrugerne.

⁽²⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugerkredit KOM(2002) 443 endelig af 11.9.2002.

⁽³⁾ 89 % af de adspurgte bekræfter, at denne ret er lovfæstet, men mere end 30 % mener ikke, at disse mekanismer anvendes effektivt.

⁽⁴⁾ Direktiv 93/13/EØF af 5. april, EFT L 95/29 af 21.4.1993.

⁽⁵⁾ Så vidt vides bliver CLAB-databasen ikke længere ajourført og er vanskeligt tilgængelig. 52 % af de adspurgte mener, at forbrugerbeskyttelsen mod urimelige kontraktvilkår er tilstrækkelig, og kun 19 % finder den utilstrækkelig.

⁽⁶⁾ KOM(2000) 248 endelig af 6.7.2000; jf. EØSU's udtalelse - ordfører: Manuel Ataíde Ferreira - EFT L 116 af 20.4.2001.

⁽⁷⁾ Direktiv 87/102, EFT L 42 af 12.2.1987 og direktiv 98/7, EFT L af 1.4.1998.

⁽⁸⁾ EØSU's udtalelse om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugerkredit af 1. juli 2003, hvor EØSU understreger, at det ikke kan acceptere, at forslaget i lighed med direktiv 87/102/EØF først og fremmest sigter mod udvikling af det indre marked, og at beskyttelsen af forbrugerne kun inddrages i det omfang, den kan fremme fri bevægelighed for kredittilbud, som ikke er et mål i sig selv, men kun et middel til udvikling af det indre marked.

⁽⁹⁾ I den forbindelse skal fremhæves EØSU's stadig aktuelle informationsrapport og initiativudtalelse om dette emne (24.4.2002 - ordfører: Manuel Ataíde Ferreira, EFT C 149 af 21.6.2002) og de forskellige møder, Kommissionen og nationale organisationer arrangerede herom.

⁽¹⁰⁾ Kommissionens henstilling 87/598/EØF om en europæisk adfærdskodeks for elektronisk betaling, EFT L 365 af 24.12.1987, er ikke tilstrækkelig til at beskytte forbrugernes interesser på dette område.

⁽¹¹⁾ Kommissionens meddelelse om et nyt lovgrundlag for betalinger i det indre marked (KOM(2003) 718 endelig); EØSU udarbejder en udtalelse om dette spørgsmål med Guido Ravoet som ordfører (30.6.2004).

11.5.8.1 Der savnes dog stadig en samlet tilgang til elektronisk handel, som er nødvendig for at vinde forbrugernes tillid, hvilket blev klart påvist på konferencen i Dublin i anledning af Den Europæiske Forbrugerdag 2004.

11.5.8.1.1 Hertil kommer, at det arbejde, der hidtil er gjort for at skabe systemer for akkreditering af de forretningsdrivende end ikke er mundet ud i selvreguleringstiltag, som kunne give forbrugerne mulighed for at finde web-steder på Internettet, som de kan have tillid til

11.5.8.1.2 Det er således glædeligt, at Kommissionen på det seneste har taget initiativer, som — trods deres begrænsninger — sigter mod at fremme en mere sikker anvendelse af Internettet ⁽¹⁾, og som vedrører beskyttelsen af mindreårige og den menneskelige værdighed samt berigtigelsesretten inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester ⁽²⁾.

11.5.8.2 Der findes ikke nogen international retsramme svarende til den, EU har indført med »Bruxelles 1«-forordningen, som er afgørende for en sikker afvikling af internationale elektroniske transaktioner. Derfor er en konvention om retlig kompetence og fuldbyrdelse af domme på det civil- og handelsretlige område et vigtigt mål, som bør forfølges på Haag-konferencen.

11.5.9 Et område af fundamental betydning er harmoniseringen af **aftaleretten**, som Kommissionen har taget fat på med opbakning fra EØSU ⁽³⁾. Denne proces bør føres videre og intensiveres med særlig vægt på standardisering især af visse kontrakttyper af særlig interesse for forbrugerne ⁽⁴⁾.

11.5.10 Efter offentliggørelsen af direktivet om visse aspekter af forbrugerkøb og garantier i forbindelse hermed ⁽⁵⁾, hvor der fokuseres på spørgsmål vedrørende garantier ved køb af varer, er den kritik, som EØSU's udtalelse ⁽⁶⁾ rettede mod dette forslag stadig aktuel, især hvad angår forholdet mellem handelsmæssige og retlige garantier og proceduren for at gøre dem gældende.

11.5.10.1 Det, der er behov for nu, er ikke kun at udvide direktivets anvendelsesområde til eftersalgsservice ⁽⁷⁾. Kommissionen må frem for alt nøje følge, hvorledes direktivet bliver omsat i medlemsstaterne, fordi reguleringen er så kompliceret og vanskelig at indbygge i den nationale lovgivning.

11.5.11 Et område, hvor man længe har ventet på et udspil fra Kommissionen i forlængelse af grønbogen om forbrugerbeskyttelse ⁽⁸⁾, er **illoyal handelspraksis**.

11.5.11.1 I sin udtalelse om emnet ⁽⁹⁾ har EØSU dog allerede givet udtryk for sin skuffelse og store bekymring over kursen og hovedlinierne i det instrument, der er under forberedelse.

⁽¹⁾ Jf. KOM(2004) 91 endelig af 12.3.2004 og EØSU's udtalelse er under udarbejdelse af Daniel Retureau og Ann Davison.

⁽²⁾ Jf. KOM(2004) 341 endelig og EØSU's udtalelse - ordfører: den samme som for denne udtalelse.

⁽³⁾ Jf. Kommissionens meddelelse om europæiske aftaler (KOM(2001) 398 endelig af 11.7.2001) og EØSU's udtalelse INT/117 – ordfører: Daniel Retureau – EFT C 241 af 7.1.2002.

⁽⁴⁾ Jf. initiativudtalelsen om den europæiske forsikringskontrakt (INT/2002) – ordfører: den samme som for denne udtalelse.

⁽⁵⁾ Direktiv 1999/44/EF af 25.5.1999, EFT L 171 af 7.7.1999.

⁽⁶⁾ Udtalelse 743/94 af 1. juni 1994 – ordfører J. Proumens (EFT C 295 af 22.10.1994).

⁽⁷⁾ Som forudset i Kommissionens fremragende *Grønbog* (KOM(93) 509 endelig af 15.11.1993; det pågældende direktiv fulgte ikke ånden i den grønne bog.

⁽⁸⁾ KOM(2001) 531 endelig; jf. ØSU's udtalelse 344/2002 – ordfører: Ann Davison – EFT C 125 af 27.5.2002.

⁽⁹⁾ EØSU's udtalelse af 28.1.2004 – ordfører: Bernardo Hernández Bataller – EUT C 108 af 30.4.2004.

11.5.11.2 Det er derfor et emne, som må følges på meget tæt hold og med stor opmærksomhed af forbrugerrepræsentanterne, især i de nye medlemsstater.

11.5.12 Ligeledes har EØSU tilkendegivet sin utilfredshed med forslaget til forordning om **salgsfremmende foranstaltninger** ⁽¹⁾ og gentager her sin bekymring over forslagets endelige udformning og dets kompatibilitet med forslaget om illoyal handelspraksis, idet det frygter, at disse to instrumenter — i stedet for at bidrage til at fremme forbrugernes interesser — ender med at blive et tilbageskridt i forhold til den nuværende forbrugerbeskyttelse.

11.6 Endelig hvad angår **adgang til domstolene** anser EØSU det for nødvendigt at udbygge ikke kun beskyttelsen af ensartede kollektive, almene eller individuelle forbrugerrettigheder ⁽²⁾ gennem den hårdt tiltrængte revision af direktivet om søgsmål med påstand om forbud ⁽³⁾. Dets anvendelsesområde bør udvides, så det muliggør egentlige kollektive søgsmål, som ikke blot udrydder ulovlig og illegal praksis, men også fremmer skadeserstatning og de legitime interesser, som den enkelte forbruger har i en klagesag, især for så vidt angår hurtig og så vidt muligt gratis adgang til domstolene ⁽⁴⁾. I denne forbindelse gentager EØSU sin støtte ikke kun til alternativ konfliktløsning ⁽⁵⁾, men også til mæglingsprocedurer. Det anser det for meget vigtigt, at de nationale myndigheder får operationel og teknisk støtte til udformning og indførelse af sådanne procedurer ⁽⁶⁾.

11.6.1 EØSU går endvidere ind for, at der vedtages en bindende retsakt, som under hensyntagen til subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet kan sikre, at de mål, Kommissionen nævner i sin henstilling på dette område ⁽⁷⁾, især principperne om forbrugerens frihed og om uvildighed og ordningens gennemsigtighed. Hvad der i dag blot er henstillinger, som ikke i praksis er blevet anvendt effektivt og generelt, bør således gøres til bindende forskrifter.

11.7 EØSU glæder sig over de seneste initiativer fra Kommissionen på området retligt samarbejde, herunder især forordningerne om konkurs ⁽⁸⁾ og om retternes kompetence (Bruxelles-konventionen) ⁽⁹⁾, forslaget til forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold («Rom II») ⁽¹⁰⁾, grønbogen om omdannelse af Rom-konventionen af 1980 om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser, til en fællesskabsretsakt («Rom I») ⁽¹¹⁾, og forslaget til forordning om fastlæggelse af en generel ramme for Fællesskabets aktiviteter med henblik på at fremme gennemførelsen af et europæisk civilretligt område ⁽¹²⁾. Kommissionen opfordres til at gå videre med skabelsen af et fælles retsområde som grundlag for de proceduremæssige aspekter af gennemførelsen af det indre marked, som er særligt vigtigt i et udvidet EU.

⁽¹⁾ I sin udtalelse EFT C 221 af 17.9.2002 – ordfører: Dimitris Dimitriadis – om Kommissionens forslag til forordning (KOM(2001) 546 endelig af 2.10.2001).

⁽²⁾ 71 % af de adspurgte bekræfter, at der er mekanismer for domstolsadgang, og kun 29 % svarer, at der ikke er nogen specifik mekanisme; 58 % mener, at de er effektive, og 35 % at de ikke er det.

⁽³⁾ Direktiv 98/27/EF af 19.5.1998 (EFT L 166 af 11.6.1998), der nu foreligger i kodificeret udgave (KOM(2003) 241 af 12.5.2003).

⁽⁴⁾ På spørgsmålet, om der findes regler, som undtager forbrugerorganisationer fra sagsomkostninger, svarer 73 %, at der ikke findes nogen.

⁽⁵⁾ EØSU's udtalelse om grønbog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område (KOM(2002) 196 af 19.4.2002) – ordfører: Henri Malosse – EFT C 85 af 8.4.2003. Som opfølgning herpå afventer EØSU offentliggørelsen af rapporten om, hvordan EEJ-NET (det europæiske udenretslige netværk) fungerer; det ønsker imidlertid allerede nu at understrege behovet for at gøre dette mere operationelt.

⁽⁶⁾ 78 % af de adspurgte svarer, at der er alternative konfliktløsningsmåder, mens kun 33 % svarer, at der ikke er nogen.

⁽⁷⁾ Henstilling 98/257/EF af 30. maj 1998 om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 115 af 17.4.1998 og henstilling 2001/310/EF af 4. april 2001, EFT L af 19.4.2001.

⁽⁸⁾ Rådets dokument 9179/99 og korr. 1-99/00806; ordføreren for EØSU's udtalelse om emnet var Guido Ravoet (EFT C 75 af 15.3.2000); disse dokumenter fra Rådet er nu blevet til Rådets forordning (EFT L 160/1 af 30.6.2000).

⁽⁹⁾ Forordning EF 44/2001 (EFT L 12 af 16.1.2001).

⁽¹⁰⁾ KOM(2003) 427 endelig af 22.7.2003.

⁽¹¹⁾ KOM(2002) 654 endelig; ordføreren for EØSU's udtalelse om dette emne er også ordfører for denne udtalelse (EØSU's udtalelse 88/2004, EUT C 108 af 30.4.2004).

⁽¹²⁾ KOM(2001) 705 endelig af 22.11.2001; ordføreren for EØSU's udtalelse var Manuel Ataíde Ferreira (EFT C 36 af 8.2.2002).

12. Konklusioner

12.1 Fremme af forbrugernes interesser samt inddragelse og beskyttelse af forbrugerne bør altid være et mål for EU's politik på alle områder, som en ægte europæisk borgerrettighed.

12.2 Med optagelsen af over ti nye medlemsstater, hvor forbrugerbeskyttelse er et ret nyt begreb, må hele forbrugerpolitikken nytænkes for at tilpasse den til de nye realiteter på et marked med næsten 500 mio. forbrugere.

12.3 EU og dets institutioner har en afgørende rolle at spille i opstillingen af prioriteter ved omarbejdningen af de retlige og institutionelle rammer og de nødvendige handlingsprogrammer til sikring af en effektiv forbrugerpolitik, som kan garantere og virkeliggøre disse mål.

12.4 EØSU vil med denne initiativudtalelse bidrage til fastlæggelsen af en sådan politik som talsmand for civilsamfundets bekymring og med særlig vægt på inddragelsen af repræsentanterne fra de nye medlemsstater.

12.5 EØSU mener, at de mest presserende opgaver for forbrugerpolitikken er:

- konsolidering af EU-retten gennem forenkling og kodificering
- effektiv anvendelse af den indførte og omsatte lovgivning og streng kontrol hermed
- gennemførelse af rammedirektivet om illoyal handelspraksis
- uopsættelig forbedring af informationen og uddannelsen af forbrugerne
- indarbejdelse af forbrugerpolitikken i andre politikker på såvel EU- som nationalt plan
- støtte til forbrugerorganisationerne med henblik på gennemførelse af produktanalyser udveksling af information om deres kvalitet.

12.6 EØSU går ind for, at stærke og uafhængige repræsentative forbrugerorganisationer er grundlaget for en effektiv politik til beskyttelse af forbrugerne og fremme af deres interesser og deltagelse.

12.7 EØSU mener, at det i dette øjemed er nødvendigt at garantere, at forbrugerorganisationerne finansieres på passende vis, så de kan udvikle foranstaltninger, programmer, projekter og initiativer.

12.8 EØSU mener, at fastlæggelsen af kriterier for forbrugerorganisationernes repræsentativitet og deltagelse kan bidrage afgørende til en mere effektiv forbrugerpolitik.

12.9 EØSU mener, at der gradvis og uden at forglemme behovet for at opretholde balancen mellem de forskellige interesser, bør arbejdes videre på igangværende eller nye lovgivningsinitiativer, især på følgende områder:

- sikkerhed i forbindelse med tjenester og erstatningsansvar ved levering af mangelfulde tjenester
- grundlæggende forsyningspligtigheder
- beskyttelse af sundhed og sikkerhed
- større sikkerhed ved elektroniske betalinger og anvendelse af Internettet.
- husholdningers gældsætning
- betalingsmidler
- aftaleret
- adgang til domstolene og et fælles retsområde.

12.10 Endvidere mener EØSU, at den gældende EU-lovgivning bør revideres og modstridende bestemmelser udryddes for at tilpasse lovgivningen til det udvidede indre marked, især på følgende områder:

- produktansvar
- dørsalg, fjernsalg, elektronisk handel og salgsfremme
- urimelige kontraktvilkår
- forbrugerkredit
- garantier i forbindelse med salg af varer og tjenester.

12.11 EØSU henviser til sit forslag om oprettelse af et EU-forskningscenter for forbrugerspørgsmål, som skal bidrage til videngrundlaget for forbrugerpolitikken ⁽¹⁾.

12.12 EØSU opfordrer medlemsstaterne til at indarbejde forbrugerbeskyttelsen og forbrugerdeltagelsen som et prioriteret mål i deres politik på alle områder.

12.13 EØSU anbefaler Kommissionen at tage hensyn til forslagene og ideerne i nærværende udtalelse ved fastlæggelsen af nye retningslinier for forbrugerpolitikken og regelmæssigt at offentliggøre rapporter om situationen på forbrugs- og forbrugerområdet i Europa.

Bruxelles, den 10. februar 2005

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

⁽¹⁾ Udtalelsen »Strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006« (EUT C 95 af 24.3.2003 – ordfører: Ann Davison); Udtalelsen om en generel ramme for finansiering af forbrugerpolitikken 2004-2007 (EUT C 234 af 30.9.2003 – ordfører: Bernardo Hernández Bataller).

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag, der fik mindst en fjerdedel af stemmerne, blev behandlet og forkastet:

Punkt 12.5

Til forbrugerpolitikens opgaver tilføjes følgende:

- »— indførelse af mulighed for, at en forbruger — som uden for sit hjemland får problemer med at forsvare sine forbrugerrettigheder — med bistand fra forbrugerombudsmanden i vedkommendes hjemland kan løse disse problemer på sit eget sprog.«

Begrundelse

I dag er det vanskeligt for forbrugerne at gøre deres rettigheder gældende i et andet EU-land end deres hjemland på grund af sprogbarrieren og manglende kendskab til procedurerne, f.eks. hvis en lette ser sine rettigheder som forbruger krænket i Holland og omvendt.

Afstemningsresultat:

For: 23

Imod: 43

Hverken for eller imod: 3
