ISSN 1725-2393

Den Europæiske Unions Tidende

C 24

49. årgang

Dansk udgave

31. januar 2006

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

. . . . . .

II *Forberedende retsakter*

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

420. plenarforsamling den 28. og 29. september 2005

2006/C 24/01 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Turismens bidrag til genopretning af økonomien i de økonomisk svage områder 1

2006/C 24/02 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om berigtigelse af direktiv 2004/18/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter *KOM(2005) 214 endelig — 2005/0100 (COD)* 11

2006/C 24/03 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly *KOM(2005) 47 endelig — 07/2005 (COD)* 12

2006/C 24/04 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om information til flypassagerer om, hvilket luftfartsselskab der udfører en given flyvning, og om udveksling af sikkerhedsinformation mellem medlemsstaterne *KOM(2005) 48 endelig — 08/2005 (COD)* 15

2006/C 24/05 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza og forslag til Rådets beslutning om ændring af Rådets beslutning 90/424/EØF om visse udgifter på veterinærområdet *KOM(2005) 171 endelig — 2005/0062 + 0063 (CNS)* 16

DA

Pris: 22 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

Informationsnummer	Indhold (fortsat)	Side

2006/C 24/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råtobak *KOM(2005) 235 endelig — 2005/0105 (CNS)*	18
2006/C 24/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 3317/94 for så vidt angår fremsendelse af ansøgninger om fiskerilicenser til tredjelande *KOM(2005) 238 endelig — 2005/0110 (CNS)*	19
2006/C 24/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om lovvalg og kompetence i skilsmissesager« *KOM(2005) 82 endelig*	20
2006/C 24/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71« *KOM(2004) 830 endelig — 2004/0284 (COD)*	25
2006/C 24/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk institut for ligestilling mellem mænd og kvinder« *KOM(2005) 81 endelig — 2005/0017 (COD)*	29
2006/C 24/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den nordlige dimension og handlingsplanen herfor«	34
2006/C 24/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Bedre lovgivning	39
2006/C 24/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Metoder til at forbedre EU-lovgivningens gennemførelse og håndhævelse	52
2006/C 24/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Fedme i Europa — civilsamfundspartnernes rolle og ansvar	63
2006/C 24/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Socialpolitik som led i paneuropæiske regler for indlandsskibsfart«	73
2006/C 24/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til fælleserklæring fra Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen »Den Europæiske Unions udviklingspolitik« — »Den europæiske konsensus« *(KOM(2005) 311 endelig)*	79
2006/C 24/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den sociale dialog og inddragelse af arbejdstagerne — nøglen til foregribelse og forvaltning af industrielle ændringer«	90
2006/C 24/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kvinder og fattigdom i EU	95

DA

II

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

420. PLENARFORSAMLING DEN 28. OG 29. SEPTEMBER 2005

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Turismens bidrag til genopretning af økonomien i de økonomisk svage områder

(2006/C 24/01)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. februar 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: *Turismens bidrag til genopretning af økonomien i de økonomisk svage områder*

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Juan Mendoza Castro** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. juli 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28. og 29. september 2005, mødet den 28. september 2005, følgende udtalelse med 135 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod:

1. **Indledning**

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har allerede udarbejdet flere udtalelser som bidrag til en europæisk politik for turisme. Der udarbejdes nu en yderligere udtalelse, der skal opfattes som reference for visse turismeinitiativer, med opbakning af tiltag fra EU-, nationale, regionale og lokale institutioner, arbejdsmarkedsparter, andre civilsamfundsorganisationer og aktører i turismesektoren, i en forenet indsats for at tilbyde initiativer i nedgangsområder, og især til de enkeltpersoner og virksomheder, som hører hjemme og er aktive heri, med det sigte at bevare den økonomiske aktivitet og alle de fordele, som denne medfører.

1.2 Dokumentet skal yde et bidrag til den nødvendige omstilling af forskellige områder i hele EU, som af stærkt forskellige årsager befinder sig i socioøkonomisk nedgang; der sættes fokus på det alternativ, som turismeindustrien kan indebære for disse områder.

1.3 Der er fulgt følgende fremgangsmåde ved udtalelsens udarbejdelse:

— Første studiegruppemøde: Fastlæggelse af udtalelsens emnekatalog.

— Offentlig høring i Cordoba (Spanien) og andet studiegruppemøde, som gav kendskab til god praksis for initiativer til genopretning af områder i socioøkonomisk tilbagegang via turismeaktiviteter, i tråd med udtalelsens hovedmål, som er at fremlægge erfaringer, der har vist sig effektive, og sætte skub i disse initiativer eller udvikle andre i områder, der var, er eller kan blive ramt af socioøkonomisk nedgang.

— Tredje og sidste møde: udformning af det endelige dokument forud for debatten i sektionen og på plenarforsamlingen.

1.4 Der bør tages højde for to forhold, som gensidigt og positivt supplerer hinanden:

— Det går som en rød tråd gennem udtalelsen, at turisme rummer et stort potentiale og et alternativ for nedgangsområder; turisme kan være en kilde til økonomisk aktivitet med store muligheder for social og erhvervsmæssig udvikling og jobskabelse. Genopretningen af nedgangsområder kan og bør føre til nye erhverv med bedre fremtidsudsigter og resultere i en bedre livskvalitet.

— Nogle nedgangsområder kan udvikle sig til turistmål for den forventede vækst i den globale turisme, hvilket bør ske på alsidig og bæredygtig vis.

2. **Udtalelsens disposition og rækkevidde**

2.1 Udtalelsen foregiver ikke at indeholde en oversigt over de processer, som har bragt områderne ud i en given situation, og ej heller at analysere omstruktureringerne i andre sektorer (industri, minedrift, landbrug m.v.), om end de kan give pejlemærker for turismeforslag.

2.2 Analysen indledes med en bemærkning om, hvorvidt det pågældende område har undergået en konkret omstilling eller om det er et svagt stillet område, der endnu ikke har udviklet større, produktive erhverv, hvor turismen kan udgøre en begyndelse og fungere som drivkraft for en bredere udvikling.

2.3 Udtalelsens opbygning vil derfor blive følgende:

2.3.1 Analyse af situationen i nedgangsområder og hovedspørgsmål — sociale, arbejdsmarked, erhvervsforhold, institutionelle engagementer m.v. — som bør indgå i fremtidige turismeforslag. Allerførst er det vigtigt nøjagtigt at definere, hvad der skal forstås ved nedgangsområder, da forskelle i omstændigheder og vilkår kan føre til forskellige alternativer.

2.3.2 Udtalelsen vil derfor omhandle følgende aspekter:

2.3.2.1 *Situationen i nedgangsområder*: Kortlægning af områdernes lakuner set ud fra forskellige synsvinkler under hensyntagen til følgende: problemer, som undertiden skyldes afhængighed af én form for industri eller erhverv; miljøulemper eller –forringelse; upassende eller uegnede infrastrukturer, som hæmmer overgangen til turisme; en arbejdsstyrke med færdigheder, som ikke kan overføres til turismesektoren; uvidenhed om eller manglende forståelse for sociale omgivelser, som ikke gør det muligt at kaste sig ud i nye aktiviteter såsom turisme. Det forhold, at nedgangsområder som hovedregel ikke er naturlige turismeområder bør man især være opmærksom på, fordi dette gør det vanskeligt at finde den rette form for turisme: kulturel eller arkæologisk turisme, idrætsturisme, uddannelse og mange andre alternative former for turisme. »Positive erfaringer« erkendes specielt at danne grundlag for alle turismeprodukter og bør kortlægges og fremmes.

2.3.2.2 *Institutionelt engagement*: Udtalelsen indeholder en appel om det nødvendige samarbejde mellem de forskellige myndigheder og institutioner; der beskrives former, scenarier og modeller for tværinstitutionelt samarbejde og hvilke offentlige midler der kan bidrage til at sætte gang i turistaktiviteter. Udtalelsen indeholder en særlig omtale af de europæiske strukturfondes betydning for genopretning af nedgangsområder. Institutionerne spiller en vigtig rolle for at tilvejebringe den uddannelse, som er nødvendig for at kunne tilpasse arbejdspladser i industrielle nedgangsområder til servicesektoren.

2.3.2.3 *Sociale rødder som et mål*: nedgangssektorer har gennem mange år været knyttet til de områder, som de oprindeligt udviklede sig i og hvor nedgangen fandt sted. Det betyder, at lokalbefolkningen med årene har skabt et bånd, som går generationer tilbage, hvor de både har boet og arbejdet i de pågældende områder. De turismeinitiativer, som der lægges op til, bør være med til at bevare dette bånd ved at skabe de fornødne forudsætninger: boliger, serviceydelser, kommunikationsmidler osv. Et andet middel til at skabe dette bånd er ved at oprette stabile arbejdspladser. Selv om turisme er en god kilde til beskæftigelse, kan turismens sæsonprægede karakter udgøre en alvorlig hindring for dette sociale bånd og fremtvinge en uheldig migration på visse årstider.

2.3.2.4 *Den sociale dialog er nøglen til analysen og udviklingen af alternativer*: Vi foreslår, at den sociale dialog gennem fagforeninger og sammenslutninger bliver hjørnestenen i lønmodtagernes og arbejdsgivernes lovning på at gennemføre projekter og initiativer. Denne topartsdialog bør føre til en trepartsdialog, hvor myndighederne inddrages i en stræben efter gennemførlige alternativer. Andre af civilsamfundets og turismesektorens organisationer bør også medvirke til at konkretisere projekter.

2.3.2.5 *Fremme af initiativer til bæredygtig turisme*: trods det sociale drama, som socioøkonomisk nedgang medfører i store områder, bør det gøres klart, at indgangsvinklen til nye udviklingsalternativer ikke blot kan rette fejl ved udformningen af tidligere tiltag, men også placere nye aktiviteter inden for de sociale, økonomiske og miljømæssige parametre, som EØSU forfægter for bæredygtig turisme.

2.3.2.6 *Miljøet som kernen i genopretningen og planlægningen af turismeaktiviteter*:

— selv om det ikke er formålet med denne udtalelse at undersøge baggrunden for et områdes socioøkonomiske nedgang, kan det konstateres, at mange nedgangsområder af naturbetingede, geografiske eller geologiske grunde er blevet afhængige af ét enkelt erhverv, som i mange tilfælde ikke blot har undladt at respektere miljøet, men har trådt det under fode. De nye miljøkrav og –forpligtelser kan resultere i en genopretning i disse områder og øge projekternes turismepotentiale.

— Udtalelsen lægger op til en prioritering af miljøinitiativer, som skal supplere udviklingen af turismeprojekter.

2.3.2.7 *Opretholdelse og forøgelse af erhvervsaktiviteten og fremme af produktive investeringer*: Vi bestræber os på at opstille et så konkret katalog over initiativer som muligt med det sigte at fremme iværksætterånden. Iværksætteri i nedgangsområder har rod i tidligere tiders specialisering, hvor iværksættere har været direkte involveret i de tidligere erhverv eller beslægtede aktiviteter. Udtalelsen søger at lægge op til bevarelse eller skabelse af virksomheder, uddannelse og iværksætterformåen, uvikling af kriterier for konkurrenceevne, forskning og udvikling, design, markedsføring osv. Man søger at fremme partnerskaber, sammenslutninger og samarbejde mellem virksomheder indbyrdes og mellem virksomheder og myndigheder samt skabelse af netværker mellem virksomheder, områder og sektorer. Særlig opmærksomhed bør rettes mod meget små, små og mellemstore virksomheder.

2.3.2.8 *Bevarelse og forøgelse af beskæftigelsen som en prioritet*: den socioøkonomiske nedgang i virksomheder og sektorer udgør den største sociale omkostning på grund af tabet af arbejdspladser; hovedmålet for genopretningsinitiativer bør derfor være at bevare og om muligt øge beskæftigelsen i nedgangsområder. Det foreslås derfor, at der, udover overgangsordninger for social beskyttelse, i udviklingen af turismeinitiativer tilskyndes til jobskabende investeringer, erhvervsuddannelse og omskoling, fremme af selvbeskæftigelse og en social økonomi.

2.3.2.9 *Involvering af samtlige faktorer, som bidrager til en turismepolitik*: turismeprojekter til socioøkonomisk genopretning af nedgangsområder må involvere alle de faktorer, som — udover de allerede nævnte — former en turismepolitik. Bidraget fra kulturelle, historiske, kulturarvs-, naturlige, idrætslige faktorer m.v. må klargøres.

2.3.2.10 En vigtig udfordring, som allerede er taget op med positive resultater i nogle områder, går ud på at udnytte dele af tidligere aktiviteter ved udformningen af nye turismealternativer.

2.3.3 Det er overmåde vigtigt nøje at analysere de forskellige erfaringer fra forskellige EU-lande, ikke blot for at forsøge at tilpasse dem til andre miljøer, men også for at understøtte og udbygge dem. Da positive erfaringer ikke ser ud til at foreligge i større omfang, er det ikke let at fremlægge en bred vifte af forskellige positive eksempler.

2.3.4 Specielt bør man være opmærksom på muligheden for, at forskellige turistmål i nedgangsområder arbejder i netværker, da disse giver et solidt grundlag for fremmeindsats og gensidig støtte.

2.3.5 Udbygning af selvbeskæftigelse er afgjort en yderst vigtig faktor, når arbejdstagere skal tilpasse sig en ny situation. En undersøgelse heraf vil kunne yde et stort bidrag til nedgangsområders overgang til turistmål, herunder ikke mindst landboturisme. Det må undersøges, hvilken støtte denne beskæftigelsesform kræver for at kunne blive et effektivt instrument i den vanskelige tilpasningsproces.

2.3.5.1 Nogle initiativer, som bør udvikles på dette felt.

2.3.5.1.1 I EU defineres selvbeskæftigelse som arbejdstagernes evne til og beslutning om at drive virksomhed for egen regning, enten alene eller i fællesskab. En selvbeskæftiget er i første række en arbejdstager, som i sin selvstændige virksomhed varetager civile og kommercielle kontakter med sine leverandører og kunder.

2.3.5.1.2 I årevis har selvbeskæftigelse udgjort et effektivt værn mod industrielle økonomiske kriser, fordi den har gjort det muligt at bevare arbejdspladser og har formået at reagere på behovet for at skabe nye jobs.

2.3.5.1.3 Der er i dag især en stigende tendens til selvbeskæftigelse blandt yngre og blandt kvinder.

2.3.5.1.4 Et udbud af turismeaktiviteter baseret på selvbeskæftigelse kan kun være effektivt, hvis der anspores til udvikling af nye faglige færdigheder. En ikke-udtømmende liste over nye landboerhverv kunne f.eks. se således ud:

— særlig handel med lokalprodukter

— traditionelle håndværksprodukter og fødevarer

— idræts- og miljørelaterede fritidsaktiviteter

— audiovisuelle og virtuelle aktiviteter

— kulturfremme

— børnepasning, lejre og herberger

— naturmedicin

— skønhedspleje

— traditionelt byggeri og genoplivelse af ældre erhverv

— internetcafé'er

— fremme af fast ejendom på lokalt plan

— rådgivning om nye aktiviteter

— fremstilling af varer og tjenester, der sædvanligvis forbruges i boliger

— særlig opmærksomhed mod ældre.

2.3.6 Social turisme vil givetvis fremover udgøre et alternativ i mange nedgangsområder, hvor turisme vil blive en ny erhvervsaktivitet. Med sine særlige karakteristika er social turisme et fortrinligt redskab til at imødegå sæsonkarakteren og tendensen til forskudte ferier.

2.3.7 *Det nye europæiske scenario for udbygning af alternativ turisme i nedgangsområder*: udtalelsen lægger op til, at det udvidede EU fastlægger overordnede referencerammer for tiltag, informationsudveksling, projektsamarbejde, fremme af bedste praksis, udvikling af offentligt-privat samarbejde osv.

2.3.8 Det engagement, som forfatningstraktaten indeholder over for borgerne, deres rettigheder og de dårligst stillede områder, gør det, tillige med behandlingen af turisme i forfatningstraktaten, muligt for vor udtalelse at fremlægge en europæisk reaktion, som svarer bedre til de herskende forhold på nationalt, regionalt og lokalt plan.

2.4 Medtagelse af aktionslinjer, der kan bidrage til et alternativ: EØSU's tidligere udtalelser, Kommissionens og Europa-Parlamentets initiativer samt erfaringer fra institutioner som Verdensturistorganisationen og det internationale kontor for social turisme behandles i denne udtalelse.

2.5 Erfaringer i fokus: udtalelsen tilstræber at være praktisk og nyttig, især for de områder, hvor vi ønsker at yde et positivt bidrag til genopretningen. Der gives derfor en oversigt over bedste praksis ved udformningen af denne type initiativer.

3. **Socioøkonomiske nedgangsområder**

3.1 Det er ikke let nøjagtigt at definere, hvad der forstås ved nedgangsområder eller økonomisk svage områder, som nævnes i udtalelsens titel, ikke blot pga. deres forskellige særtræk, årsagerne til nedgangen, omfanget af dens konsekvenser og den geografiske spredning, men især pga. dens dybtvirkende følger for områdernes beboere og virksomheder.

3.2 Det første element, som bør undersøges, når man skal fastlægge typologien for nedgangsområder, er vel nok den økonomiske historie, således om den kommer til udtryk gennem diverse indikatorer, fordi den kan vise, om nedgangen er af nylig dato og om den skyldes eksterne teknologiske, sociale eller økonomiske ændringer eller om der er tale om en strukturel situation, som har bevirket, at et område på intet tidspunkt i sin historie har nået en økonomisk udvikling med rigdom og velstand for indbyggerne. Der kan næppe herske tvivl om, at denne forskel øver stor indflydelse på, hvilken løsning der er bedst egnet til at tackle nedgangen og finde effektive alternativer. Virksomhedernes erfaringer, indbyggernes uddannelse og dermed muligheden for at finde erstatningserhverv eller nye aktiviteter varierer stærkt fra område til område.

3.3 I områder, som endnu ikke har nået et tilstrækkeligt økonomisk udviklingsniveau, kan årsagerne være stærkt forskellige: udkantområder, ekstreme miljøforhold, utilstrækkelige infrastrukturer, lokalbefolkningens ringe iværksætterkultur, alt i alt en række årsager, som har fået og stadig får lokalbefolkningen til at søge til områder, hvor de økonomiske udviklingsmuligheder er bedre, i både ind- og udland. Den gradvise affolkning af især store landboområder i EU og den deraf følgende sociale rodløshed er et problem, som EU's regionaludviklingsinstrumenter og –politikker sætter beslutsomt ind imod. Turismen og den udvikling, som ledsager turismen, er målet med en række vigtige tiltag i denne retning.

3.4 For områder, som det på et tidspunkt i deres historie er lykkedes at nyde godt af en velstående erhvervsaktivitet baseret på f.eks. landbrug, minedrift, tekstilindustri, jern- og stålindustri eller kemisk industri, men som af forskellige årsager har måttet opgive denne aktivitet, ligger problemet grundlæggende i, at en samfundsmodel er gået tabt, med alle de følger, som dette har for befolkningen og områdets erhvervsgrundlag. I disse tilfælde virker områdets afhængighed af ét enkelt erhverv eller en for ringe erhvervsspredning som en skærpende faktor, der gør det vanskeligt at finde et alternativ til det tab af arbejdspladser, som den økonomiske nedgang har affødt.

3.5 De årsager, som kan påvirke eller som rent faktisk påvirker nedgangen i et område, som førhen var aktivt, rentabelt, konkurrencedygtigt og job- og velstandsskabende, kan være stærkt forskellige, men den økonomiske aktivitets globalisering og de teknologiske ændringer kan være kilden hertil. Markederne udvikler sig hurtigt og ofte volatilt. Den stabilitet, som industrien indebar indtil sidste århundrede for de nationer, som formåede at udnytte de industrielle principper til egen fordel, findes ikke længere; i stedet for optræder der teknologiske og sociale ændringer, markedsåbninger, øjeblikkelig informationsformidling jorden rundt, global verdensomspændende konkurrence og udflytning af produktionen af varer og tjenester. Udgifterne til arbejdskraftfaktoren fremlægges som den afgørende variabel, når der skal træffes beslutning om virksomhedsflytninger, men det er forskningsformåen, udvikling og innovation, serviceydelsers nærhed og kvalitet, administrationens niveau og de ansattes faglige kunnen, der, sammen med adgangen til teknologier, er bestemmende for en erhvervsaktivitets konkurrenceevne. Tackling af afindustrialiseringen i Europa og higen efter jobskabende alternativer er nok de to opgaver, som udgør den største udfordring for Europa, således som det erkendes i Lissabon-målet.

3.6 Nedgang påvirker et områdes befolkning og virksomheder på mangfoldige måder: tab af arbejdspladser, generel forarmelse, demografiske ændringer og affolkning, tab af erhvervsgrundlag osv. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at nedgangen har konsekvenser igennem flere generationer og på forskellig vis. Den generation, som direkte rammes af den økonomiske nedgang, finder en form for erstatning i socialbeskyttelsesinstrumenterne, som ganske vist ikke er ønskelig, men nødvendig, da socialydelserne giver de nødvendige indkomster. Denne situation opstår, når der forsvinder store industri- og minedriftsvirksomheder, hvorved unge og midaldrende potentielt arbejdsdygtige personer tvinges ud i ledighed og er henvist til socialydelser for at overleve. Selv om denne situation nok er uønsket, er problemet i den efterfølgende generation, som hverken har arbejde eller understøttelse, undertiden endnu mere angstvækkende. I situationer af denne art er iværksætterånd, aktivitetsspredning og uddannelse mere end blot en ressource, det er en absolut nødvendighed.

3.7 For disse tilbagestående områder, som enten ikke har opnået en tilstrækkelig økonomisk udvikling eller som har set den gå tabt, kan turismen udgøre et gyldigt alternativ, som kan puste nyt liv i deres økonomiske udvikling, fordi turisme har vist at være en stærk og stabil sektor med gode fremtids- og vækstudsigter, jobskabende og i stand til at bevare den økonomiske, sociale og miljømæssige balance i henseende til bæredygtighed. Det er klart, at den kulturelle og økonomiske ændringsproces, som denne omstilling næppe kan undgå at medføre, ikke er nogen let ændring og ikke altid vil være vellykket; nedgangsområderne har imidlertid ikke mange andre muligheder, og de alternativer, der måtte være, indebærer nogle endnu vanskeligere opnåelige forudsætninger.

3.8 Det må heller ikke glemmes, at der undertiden omkring storbyer, herunder også byer med en blomstrende økonomi, findes marginale og nedslidte områder med ringe eller slet ingen økonomisk aktivitet. I disse tilfælde kan diverse internationale begivenheder medvirke til at forbedre og puste liv i erhvervsaktiviteten. Eksempler som verdensudstillingerne i Sevilla og Lissabon og de olympiske lege i Barcelona og for nyligt Athen har vist sig at være væsentlige for en fysisk renovering og for nye impulser og har hyppigt givet stødet til nye turistområder.

4. **Mål og indsatsmidler**

4.1 Efter analysen af forholdene, baggrunden og nedgangsområdernes hovedsærtræk bør der findes frem til, hvilke mål og metoder der som anført i udtalelsens titel kan skabe viden om turismens bidrag til genopretning af økonomien i nedgangsområder.

4.1.1 Allerførst må det bæres in mente, at udgangspunktet for enhver indsats henimod økonomisk udvikling må være at tilvejebringe forudsætningerne for befolkningens personlige og sociale udvikling i området, så den ikke nødsages til at udvandre eller søge tilflugt andetsteds. Det gælder om at bevare den sociale rodfæstelse, som indbyggerne igennem generationer har haft i deres nærmeste miljø. De turistinitiativer, der skal fungere som alternativer, skal på effektiv vis sikre ikke blot de nødvendige infrastrukturer, men også stabil beskæftigelse for de ansatte i turismesektoren i ordets bredeste forstand. Tilvejebringelse af bære- og levedygtige langsigtede turistprodukter må være et hovedmål som et alternativ til den arbejdsløshed, som den socioøkonomiske nedgang har affødt, hvis man ønsker at bevare den sociale rodfæstelse.

4.2 Diversificering af den økonomiske aktivitet er også et mål for enhver økonomisk udvikling i nedgangsområder. Hvis en af årsagerne til nedgangen er teknologisk eller skyldes markedsændringer i områder, hvor den økonomiske aktivitet er kendetegnet ved afhængighed af én bestemt form for industri, forekommer det klart, at man for at undgå, at situationen gentager sig, må sætte ind med supplerende og diversificerede aktiviteter, som formår at understøtte regionens økonomi i fremtiden. Da turismen går på tværs af de enkelte sektorer og involverer mange aktører, virksomheder i enhver størrelse, familiedrevne og multinationale virksomheder, virksomheder med omfattende sociale mål og kommercielle interesser, formår den i praksis at medføre en spredning af områdets erhvervsgrundlag.

4.3 En bæredygtig balance mellem den økonomiske, sociale og især miljømæssige aktivitet er et andet udviklingsmål for nedgangsområder. En nedgang i industri- eller mineaktiviteten har ofte ført til en alvorlig forværring af områdets miljø; forældede og forladte bygninger, forurenet industriaffald, fysiske skader og forurenet jord er ofte resultatet af en forældet industriaktivitet og er naturligvis ikke ideelle forudsætninger for udvikling af turisme, der som hovedregel søger at bygge på en natur, der viser sig fra sin bedste side.

4.3.1 Som hovedregel tilkommer det virksomheder, som har udviklet deres industrielle aktiviteter i området, at genskabe de oprindelige naturlige vilkår eller i det mindste rehabilitere dem, så godt som det lader sig gøre. Naturligvis er det ikke let at konkretisere dette princip, fordi netop den industrielle nedgang udgør en hæmsko herfor. Derfor er det op til de offentlige myndigheder at tilvejebringe subsidier og sikre, at omgivelserne bevares på passende vis. Dette er særligt vigtigt, når virksomheder, der flytter, har modtaget offentlig støtte til deres etablering. Virksomhedernes sociale ansvar bør anspore dem til at afholde disse ekstraudgifter ved deres aktivitet.

4.4 For at nå disse vanskelige mål bør der anvendes forskellige metoder. Det første trin i processen bør være den sociale dialog — som er nøglen til udvikling af alternativer. En social

dialog mellem de socioøkonomiske aktører, mellem virksomhedsledere og ansatte igennem deres fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer er nøglen til vellykkede projekter og initiativer. Civilsamfundet, i dets forskellige sammenslutninger, samt forbruger- og borgerorganisationer kan og bør medvirke i processen.

4.4.1 Det er imidlertid især nødvendigt, at myndighederne engagerer sig og deltager aktivt i indsatsen til fremme af alternativer i nedgangsområder, det være sig turisme eller andre erhverv eller serviceydelser. Samarbejde mellem de forskellige myndighedsniveauer og offentlige institutioner bør berede jorden for vellykkede initiativer; myndigheder og institutioner bør om nødvendigt yde støtte, så projekterne bliver rentable. EU's strukturfonde er fortrinlige værktøjer til en sådan indsats, som bør samordnes på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan med henblik på at forske i og iværksætte regionale udviklingsprojekter og –initiativer, som formår at give nedgangsområder en saltvandsindsprøjtning.

4.5 Uddannelsen af befolkningen i nedgangsområder er et af hovedmidlerne i denne omstillingsproces. Omskoling bør sikres for langtidsledige for at sætte dem i stand til at finde alternativt arbejde, der i mange tilfælde adskiller sig stærkt fra de krav og færdigheder, som blev stillet under deres tidligere erhvervsarbejde. Det fremgår af praktiske erfaringer, at denne omstilling er en gevaldig udfordring, og at man kun gennem intensiv og vedvarende uddannelse har mulighed for at omskole industriarbejdere til servicesektorarbejdere. Samme bemærkning gælder for den næste generation, dvs. dem som ikke har lidt direkte under ledighed, men som ikke har jobudsigter inden for områdets traditionelle erhvervsliv. Kun uddannelse kan sætte dem i stand til at overvinde denne mangel på beskæftigelsesmuligheder.

4.6 EU's nuværende udvidelsesproces kan indebære både fordele og ulemper: på den ene side er der flere områder, som kræver en nyudvikling, idet de har en fortid med industri, minedrift eller landbrug, som det er vanskeligt at overvinde. På den anden side er det klart, at kravet om mobilitet inden for fritidsaktiviteter og turisme er steget væsentligt, hvilket styrker turismeindustrien. Aktiviteter, som fremmer bæredygtig turisme igennem hele Europa i overensstemmelse med den europæiske turismemodels kriterier, kan være et værdifuldt værktøj i visse nedgangsområders økonomiske udvikling.

5. God praksis for nedgangsområders socioøkonomiske omstilling til turisme

5.1 Et af hovedmålene med denne udtalelse er at indsamle, analysere og drage ved lære af de forskellige eksempler på god praksis, hvor turisme har været et vellykket alternativ i nedgangsområder.

5.1.1 Ud over de erfaringer, som blev fremdraget under den høring, som EØSU afholdt i Cordoba i samarbejde med provinsstyrelsen, er der indsamlet andre, særdeles lærerige initiativer, som bør undersøges og analyseres og som eventuelt kan tjene som forbillede.

5.2 Erfaringerne fra Asturien (Spanien): Et vellykket eksempel fra en region, som tidligere især var præget af minedrift og industri, og som reagerer på nedgangen og jobtabene og resolut vender sig mod turisme. Der er skabt en række mærker og turistprodukter med stærk tilknytning til Asturien og dens natur:

— Turisme og natur: Asturien, naturparadis

— Turisme og kultur: Asturien, kulturskat

— Turisme og gastronomi: Nyd Asturien

— Turisme og by: Asturiens byer

— Turisme og kvalitet: Asturiens smukke bygninger

  — Asturiens borde

  — Asturiens landsbyer, landbokvalitet

  — Asturien og kvalitetsturisme

5.2.1 Denne nye strategi for lokaludvikling har været særdeles vellykket — beskæftigelsen i regionen er steget med 8 % i de seneste år. Det er klart, at i dette tilfælde har den miljømæssige bæredygtighed dannet grundlag for en turisme af høj kvalitet i harmoni med naturen, og at både de økonomiske og sociale aktører såvel som offentlige institutioner aktivt har valgt at understøtte denne strategiske ændring og nye regionale model.

5.3 Erfaringerne fra Zabrza (Polen). I hele Schlesien har omlægningen af økonomien og markederne ført til, at mange virksomheder har måttet lukke, hvilket har bevirket, at tusindvis af arbejdspladser er gået tabt, og at der er opstået et trøstesløst landskab med forladte industrianlæg. Der er udfoldet ihærdige bestræbelser på at fremme turisme, men regionen lider fortsat under det traditionelle indtryk af en industriregion med dystre landskaber og miljøskader. Selvom dette billede forekommer lidet attraktivt for turister, kan det være et aktiv for det socioøkonomiske liv i regionen, hvis områdets industrielle arv udnyttes til turistformål, således som myndighederne ønsker og planlægger det. Det gælder om at renovere tidligere industrianlæg ved at lade dem overgå til nye anvendelsesformål, som hovedsageligt tager sigte på turisme, og som ikke er sæsonbetingede. Herved vil disse regioners og byers industriarv og enestående karakter kunne bevares.

5.3.1 Imidlertid er der forbundet en lang række hindringer med dette projekt. Problemer, som skyldes anlæggenes ringe tekniske tilstand og generelle forsømmelse, forstærkes af spørgsmål som ejendomsret, mangel på finansielle ressourcer og et veluddannet ledende personale, den underudviklede turistinfrastruktur og andre faktorer, hvilket bevirker, at kun et begrænset antal industrianlæg formår at opfylde de kriterier, som kan gøre dem til vellykkede turistattraktioner. Den rolle, som de europæiske strukturfonde såsom Regionalfonden og Socialfonden kan spille, har afgørende betydning for at overvinde hindringerne omkring finansiering af kapital og uddannelse af lokalbefolkningen.

5.3.2 En regionalplan for anvendelse af tidligere industrianlæg til turistformål er blevet udarbejdet: »Rundrejse i industriarkæologiske anlæg«, som består af over 30 anlæg, der er udvalgt ud fra forskellige kriterier såsom adgangsmuligheder, interesse, turistkapacitet og de besøgendes sikkerhed.

5.3.3 I dette særlige tilfælde, som omhandler Zabrze kommune, der er en mellemstor by i Sydpolen, har de lokale myndigheder lært at værdsætte betydningen af industriel turisme, og siden 2003 har Zabrze været en anerkendt model for industriel turisme og har modtaget forskellige turismerelaterede priser. Zabrze har lært ikke blot, hvorledes man kan iværksætte et alternativ til nedgangen inden for mineindustrien, men er også blevet til et centrum for debat og incitament til fremtidige industriarvsbaserede turismeprojekter i Polen og i hele Europa; der tænkes på de internationale konferencer om undersøgelse af »Industriarvens skatter til gavn for turisme og fritidsaktiviteter« i september 2004 og maj 2005. Disse konferencer mundede ud i Zabrze-resolutionerne, som giver en værdifuld indsigt i udnyttelsen af den industrielle arv til turisme og fritidsformål. WTO's ønske om at blive involveret i etableringen af et industriarvsnet, som samarbejder om produktfremme, fortjener at blive fremhævet.

5.3.4 Alt i alt giver erfaringerne fra Zabrze en rigdom af viden og erfaringer, som utvivlsomt kan udnyttes andre steder, som ønsker at tilpasse sig til turisme. EØSU anerkender, støtter og vil i fuldt omfang fremme værdien af turisme ved enhver lejlighed.

5.4 Erfaringerne fra Río Tinto minemuseet i Huelva (Spanien). Río Tinto-minen var tidligere en rig kilde til ædle metaller, som havde affødt velstand siden romertiden. Minen lukkede i 1982, og området blev ramt økonomisk. Río Tinto-minemuseet værner i dag om arven fra alle disse op- og nedgangsperioder. Det er et informationscenter for Río Tinto-mineparken, som er en temapark, der består af landsbyer og landskaber i mineområdet. Mineparken dækker et område på 900 hektar, og besøgende kan køre en togtur på en jernbane, som tidligere transporterede malm til Huelva, besøge tidligere miner, en romersk kirkegård og det minedistrikt, som blev etableret af det engelske selskab, der ejede minen ved slutningen af det 19. århundrede. Kort sagt er et tidligere nedbrudt område blevet omdannet til et centrum for fritidsaktiviteter, industriarv og kulturel genopretning. I dette tilfælde har en »erfaring« baseret udelukkende på at tiltrække turister gjort det muligt for aktørerne at drage fordel af områder, hvor det eneste andet alternativ ville være at lade det ligge øde hen.

5.5 Mine- og industriområdet i Peñarroya-Pueblonuevo (Spanien) råder over en værdifuld industriarv og rummer, hvad der resterer af et stort produktionsområde fra det 20. århundrede. Det er under genopretning, idet man søger at skabe forskellige fritidsaktiviteter for lokalbefolkningen og besøgende. Det bemærkes, at flere landsbyer i Alto Guadiato-dalen i Córdoba-provinsen har slået sig sammen om et projekt for at fremme attraktioner så som Museo Geológico Minero de Peñarroya-Pueblonuevo. Med dette initiativ søger man at tiltrække turister, som formår at puste liv i økonomien i de landsbyer, der lider under arbejdsløshed som følge af minernes lukning. Denne erfaring udmønter sig i et samlet, koordineret tilbud, som omfatter tidligere industrielle og geologiske kerneområder, gastronomi, idræt og kultur, og som inddrager forskellige landsbyer som Fuentevejuna, Bélmez og andre småbyer i området.

5.6 »Sistema del Museo de la Ciencia y de la Técnica de Cataluña« (Spanien) er et net, som omfatter hen ved 20 seværdigheder vedrørende den industrielle arv i Katalonien, herunder tekstil-, papir-, garvnings- og transportindustrien. I tidligere århundreder var Katalonien afgjort af stor betydning, ikke blot økonomisk men også kulturelt, arkitektonisk og socialt; det udgør en del af Kataloniens kollektive identitet. »Sistema« har til formål at fremme turismen for alle 20 seværdigheder og kort sagt at fungere som et net af kulturelle turistattraktioner. Denne aktivitetsmodel egner sig ideelt for andre tilsvarende projekter.

5.7 En anden interessant erfaring, som støttes af Det internationale kontor for social turisme (BITS), har bidraget til lokal og alternativ udvikling i et nedgangsramt kulmineområde i La Roche-en-Ardenne i Belgien, hvor der er etableret et feriecenter for social turisme, som i høj bidrager til beskæftigelsen i området.

5.8 I hele Europa dukker der nyskabende turistforsøg op, hvor man, om end undertiden kun delvist, søger at finde alternativer i økonomisk ramte nedgangsområder. Som eksempel kan nævnes traditionelle fiskere, der giver turister mulighed for at deltage aktivt i en arbejdsdag på deres fartøj. Turister får herved kendskab til et erhverv og en kultur, som er særligt attraktiv for turister, og som samtidig gør det muligt at skabe flere indtægter i et erhverv i nedgang.

5.9 EØSU støtter fælleserklæringen fra EFFAT (European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions) og HOTREC (Hotels, Restaurants & Cafés in Europe) om aktionslinjer til bevarelse og udvikling af beskæftigelsen i turistsektoren i landdistrikter.

6. **Konklusioner**

6.1 På den lange række møder, som studiegruppen afholdt for at forberede denne udtalelse og under den vellykkede høring i Córdoba, blev det muligt ikke blot at indsamle de ovenfor anførte indtryk, men også at indhente værdifulde konklusioner og henstillinger.

6.2 Turisme er, således som det erkendes i flere dokumenter fra Kommissionen og EØSU og i talrige undersøgelser, en økonomisk aktivitet af stor betydning ikke blot set ud fra en strengt økonomisk synsvinkel, men også socialt og miljømæssigt. Det er særligt vigtigt at påpege, at det er en magtfuld, stabil industri med gode fremtidsudsigter, som skaber kvalitetsarbejdspladser, hvis turismen udvikles ud fra kriterier, som bygger på bæredygtighed på kort, mellemlang og lang sigt.

6.3 Den socioøkonomiske nedgang i områder i flere europæiske lande skyldes forskellige forhold og har forskellige karakteristika, men i alle disse områder er faldet i beskæftigelsen og manglen på økonomiske alternativer både de mest iøjnefaldende og bekymrende konsekvenser for lokalbefolkningen, som i mange tilfælde ser sig nødsaget til at emigrere i jagten på andre alternativer til områdets traditionelle aktiviteter. Affolkningen af store landbrugs- eller mineområder er den uønskede følge af ændringer i den økonomiske struktur.

6.4 Bevarelse af lokalsamfundets sociale rødder er hovedsigtet med alle tiltag, som har til formål af opnå en regional balance og dermed tilvejebringe levedygtige alternativer for disse nedgangsområder. De europæiske strukturfonde er vigtige instrumenter i denne politik til at bevare de sociale rødder. Bevarelse eller skabelse af arbejdspladser bør være hovedprioriteten for en sådan social integrationspolitik.

6.5 For mange nedgangsområder kan turisme udgøre en god alternativ kilde til økonomisk aktivitet med et stort potentiale for social, økonomisk og beskæftigelsesmæssig udvikling. En lang række erfaringer på alle niveauer beviser og bekræfter dette.

6.6 Imidlertid er der i nedgangsområder, som tilstræber turistbaserede alternativer, stadig en overvældende mængde langsigtede vanskeligheder og hindringer, der må overvindes. Det skal især bemærkes, at disse områder som hovedregel ikke »fra naturens hånd« egner sig til turisme, men snarere tværtimod, fordi de undertiden ikke råder over turistattraktioner, og fordi omgivelserne er forsømte. Det er særdeles vanskeligt for disse områder at foretage en genopretning og at skabe et miljø, hvor turisme kan blomstre. Det er derfor vigtigt at skabe produkter og serviceydelser, som formår at afføde en efterspørgsel.

6.7 Ud over denne grundlæggende set lidet lovende situation foreligger der en lang række andre hindringer for turismealternativer i nedgangsområder, nemlig:

— finansielt, mangel på kapital til at skabe produkter og turismeinfrastrukturer,

— kulturelt, lokalbefolkningen har som hovedregel ikke de færdigheder, der er nødvendige for at arbejde i turistservicesektoren,

— mht. adgang og mobilitet er det nødvendigt, at potentielle turister formår at nå sikkert frem til de turistattraktioner, der er etableret eller som søges fremmet,

— turisterne og deres ejendele må være sikre,

— fravær af eller mangel på koordinering i fremmeindsatsen for turistdestinationen,

— mangel på specialiseret teknisk vejledning, som kan medvirke til at kortlægge, hvilke faktorer der kan gøre nye aktiviteter rentable.

6.8 Men det er netop denne mulighed for en alternativ turisme, tillige med processens iboende vanskeligheder, der bør tilskynde offentlige institutioner, samfundsaktører og befolkningen i almindelighed til at tage udfordringen op og konkretisere de muligheder, som byder sig. EU's regionalpolitik og andre EU-politikker vedrørende turisme, kultur, beskæftigelse, transport og infrastruktur bør indgå i et samvirke for at løfte denne udfordring med held. Det er næppe nogen god strategi at ignorere situationen i nedgangsområder eller at undlade at imødegå de risici og vanskeligheder, som knytter sig til turismealternativet. Alternativerne, ud over turisme, i nedgangsområder er både få og vanskelige.

6.9 Hvis turistalternativet i nedgangsområder skal kunne gennemføres, er det nødt til at opfylde en række betingelser:

— Det skal fremme områdets kulturarv og naturlige værdier. I mange tilfælde vogter lokalbefolkningen, bl.a. i nedgangsområder, over uerstattelige, lokale kulturrigdomme.

— Det skal imødekomme globale spørgsmål og anvende integrerede udviklingsplaner til at skabe en bred vifte af produkter og tjenester, som turismesektoren efterspørger.

— Det skal fremme turismeprodukter, som muliggør indkvartering nær en række turistattraktioner. Turistindkvartering er en af de investeringer, som gør turistsektoren stabil og skaber yderligere lokale aktiviteter. Hoteller og andre former for midlertidig indkvartering må foretrækkes frem for mere fastboende former, således at der sikres en langsigtet rentabilitet.

— Det bør udvikles i overensstemmelse med kriterier, som vedrører økonomisk, samfundsmæssig og miljømæssig bæredygtighed, så aktiviteten bevirker, at der etableres virksomheder og dermed arbejdspladser eller selvbeskæftigelse.

— Det bør resultere i et konkurrencebaseret og diversificeret erhvervsmiljø, så ændrede markedsvilkår, den økonomiske aktivitets globalisering og udflytning ikke påvirker området i fremtiden.

— Det bør gennem erhvervsuddannelse fremme kvalitet i alle dens afskygninger: inden for kundebetjening, arbejdsvilkår og respekt for naturen.

— Det bør føre til samarbejde med andre tilsvarende områder, så der opstår netværker, som formår at styrke fremmeindsatsen for samtlige deres produkter, mærker eller destinationer.

— Det bør tilbyde innovative produkter og tjenester. Udstrakt og omhyggelig brug af informations- og kommunikationsteknologier (IKT) vil utvivlsomt udgøre en vigtig faktor i konkurrencemæssig sammenhæng. Brugen af internet i store, mellemstore og især mindre turistvirksomheder er afgørende for at fremme produkter og positionere sig på markedet.

— Det skal sikre forbrugernes rettigheder, da turisme spænder over en bred vifte af sektorer, og da de involverede virksomheder som regel er mindre.

6.10 Det er klart, at de turismeprodukter, som vælges i de enkelte områder, vil være afhængige af en lang række faktorer, og det er vanskeligt at afgøre, hvad der er den ideelle løsning i hvert enkelt tilfælde, men som et eksempel kan nævnes en række aktiviteter, som direkte eller indirekte har tilknytning til turisme, og som kan udgøre et alternativt turistområde: agroturisme og landbrugsturisme suppleret med håndværksindustrier, fremstilling og salg af lokale fødevarer, industriel turisme (hvor vi har beskrevet en række eksempler på god praksis), sundhedsturisme og kulturturisme. Den institutionelle støtte til landbrugsturisme har afgørende betydning for dens langsigtede rentabilitet.

6.11 De former for virksomheder, som udvikler turismeprodukter og aktiviteter i nedgangsområder, adskiller sig ikke fra andre turismevirksomheder, men følgende bør bemærkes:

— selvbeskæftigelse, som har været et effektivt værn mod industrikriser, og som i en situation, hvor nye aktiviteter etableres, kan indebære erhvervsløsninger, som tager sigte på særligt iværksætterivrige unge mennesker. Inden for landbrugsturisme er selvbeskæftigelse og familiedrift mere udbredt end i andre sektorer,

— kooperativer (arbejdstagergrupper, producenter, forbrugere, rådgivning osv.), som har ansvaret for indkvartering (mindre hostels, lejrpladser, lodges), forskellige turisttjenester og rejsearrangementer. Muligheden for at etablere og arbejde inden for et net er en vigtig merværdi, som flere lande så som Italien via Legacoop har udnyttet til at sætte skub i antallet af kooperativer i turistsektoren,

— i kollektive overenskomstforhandlinger er det nødvendigt at tage hensyn til mikrovirksomhedernes særlige situation, så der sikres en beskæftigelse af høj kvalitet, og så deres forskellige og komplekse behov imødekommes,

— organisationer, som varetager social turisme i mange lande, kan samarbejde særdeles effektivt og gøre turisme til et alternativ i økonomiske nedgangsområder. Antallet af turister, som de tager sig af hvert år, kan udgøre et incitament til at udforme turistrejseruter og –produkter i disse områder. Erfaringerne fra BITS (International Bureau of Social Turism) f.eks. på feriestedet Liguerre de Cinca i Spanien, som er en stor økonomisk gevinst for regionen, er særdeles værdifulde. Flere ferielandsbyer i Portugal, som administreres af INATEL, bidrager i høj grad til erhvervsaktiviteten i hele regionen.

6.12 Af hensyn til rentabiliteten af turistforetagender, der er etableret som alternativer i nedgangsområder, er det afgørende, at der rundt om tilvejebringes forskellige supplerende aktiviteter, som formår at medvirke til opfyldelsen af et fælles mål, så der fremkommer en reel »**turist-alliance**«, hvori de enkelte virksomheder indgår som en del af et samlet turistudbud. Kultur, gastronomi, naturtilbud, boligmuligheder og alle de øvrige økonomiske aktiviteter, som indgår i turistudbuddet, bør koordineres, og bør omfatte både det offentlige og den private sektor. Denne »alliance«, som undertiden, men ikke altid, forekommer inden for traditionel turisme, er en nødvendighed, når det drejer sig om nye tiltag i nedgangsområder på grund af de særdeles vanskelige og usikre forhold for virksomheder i disse områder. Eksemplet med »turist-rundrejser«, hvor forskellige økonomiske aktører medvirker, er en måde at give denne alliance konkret form på. Under alle omstændigheder bør samtlige socioøkonomiske aktører forstærke samarbejdet mellem turistforetagenderne.

7. **Afsluttende bemærkninger**

7.1 Den socioøkonomiske genopretning i europæiske nedgangsområder er en vigtig og vanskelig udfordring for offentlige institutioner på alle niveauer, for de socioøkonomiske aktører og for borgerne, men det er en udfordring, som ikke må overses, hvis vi skal undgå at lade nogle regioner blive ramt af affolkning og tvinge deres lokalbefolkning til fattigdom eller migration. Turismealternativet er blot én af mulighederne, men dets merværdi, dets evne til at skabe arbejdspladser og dets fremtidsudsigter gør det til et foretrukket valg.

7.2 Både EU's foranstaltninger og de dokumenter, som er udarbejdet af institutionerne, understreger dette: Europa-Kommissionen, Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg ansporer til og understøtter dette alternativ, men den finansielle støtte fra strukturfondene til initiativer på dette område er stadig utilstrækkelig og stadig vanskeligere at udnytte som en ny økonomisk saltvandsindsprøjtning. Det foreslås, at Kommissionen gennemfører et forsøgsprojekt baseret på vellykkede erfaringer, hvor man i praksis bør undersøge, hvorledes strukturfondene bedst kan anvendes til at fremme turismen i socioøkonomiske nedgangsområder.

7.3 Andre institutioner så som World Turism Organisation (WTO) og International Bureau of Social Turism (BITS) gennemfører initiativer af stor strategisk værdi, idet de styrker og fremmer reklame- og kommunikationsnetværker, som har afgørende betydning for rentabiliteten af turismeprojekter i nedgangsområder.

7.4 Inden for medlemsstaterne bør koordineringen af initiativer på forskellige administrative niveauer (nationalt, regionalt og lokalt) øges. Turismeobservatorier, som analyserer sektorens muligheder og foreslår forskellige integrerede turismeudviklingsstrategier og –tiltag, er effektive instrumenter med henblik på analyse og indsats.

7.5 EØSU fremmer gennem forskellige turismerelaterede udtalelser EU-foranstaltninger, som sætter fokus på etablering af en europæisk turismemodel, der ikke nødvendigvis er baseret på regler, men på værdier og principper om bæredygtighed, miljøbeskyttelse, kvalitet i leveringen af tjenester, produkter og beskæftigelse, forbrugersikkerhed, offentligt-privat samarbejde, adgangsmuligheder for alle og fremme af lokalarven, kulturelle værdier samt andre værdier, som sikrer, at turisme i Europa og alle lande respekterer og understøttes af princippet om solidaritet på kort, mellemlang og lang sigt. Denne udtalelse er et supplement til denne strategiske og politiske indsats og vurderer det positive bidrag fra turisme til den socioøkonomiske genopretning i nedgangsområder som værende et grundlæggende element i denne europæiske samfundsmodel.

8. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg udsender og offentliggør denne udtalelse og lader den indgå som EØSU's bidrag til det europæiske turistforum 2005, som afholdes på Malta i oktober 2005, under betegnelsen ***»Cordoba-erklæringen om turismens bidrag til socioøkonomisk genopretning i nedgangsområder«.***

Bruxelles, den 28. september 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 berigtigelse af direktiv 2004/18/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter

KOM(2005) 214 endelig — 2005/0100 (COD)

(2006/C 24/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. juni 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Francesco Petringa** til ordfører uden studiegruppe. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. juli 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28. september 2005 følgende udtalelse med 161 stemmer for og 3 hverken for eller imod:

1. **Indledning**

1.1 Direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 regulerer og garanterer samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter. Direktivet har samlet og ændret indholdet i de tidligere direktiver om dette emne og har dermed skabt en forenklet retsramme.

1.2 For at begrænse direktivets anvendelsesområde er der fastlagt en række tærskler, under hvilke direktivets bestemmelser ikke er gældende. Direktivet har endvidere fastsat en specifik procedure for periodisk justering af tærskelværdierne.

1.3 Tærskelværdierne i direktivet er angivet i euro, mens tærskelværdierne for EU's internationale forpligtelser i medfør af WTO-aftalen om offentlige indkøb er udtrykt i særlige trækningsrettigheder (SDR). Der er i direktivets artikel 78 fastsat en procedure, der giver Kommissionen mulighed for at kontrollere og justere tærskelværdierne, hvis det er nødvendigt som følge af udviklingen i forholdet mellem SDR og euro. Tærskelværdierne skal dog i forbindelse med en eventuel justering forblive grundlæggende identiske.

1.4 Kommissionen havde specielt besluttet at fastholde tærskelværdierne på 249 000 EUR for tjenesteydelseskontrakter, hvortil der ydes et tilskud på mere end 50 % fra de ordregivende myndigheder (art. 8 b), og for offentlige varekøbskontrakter, der indgås med andre end de i bilag IV omhandlede ordregivende myndigheder (det vil sige ordregivende myndigheder, der ikke er centrale regeringsmyndigheder).

1.5 Som følge af en materiel fejl fastsætter artikel 78, at tærskelværdien for tjenesteydelseskontrakter, hvortil der ydes et tilskud på mere end 50 % af de ordregivende myndigheder, der nævnes i artikel 8 b, skal tilpasses til en anden tærskelværdi, hvorved tærskelværdien faktisk sænkes.

2. **Konklusion**

2.1 Direktivforslaget forlanger blot, at denne materielle fejl bliver rettet. Ved at rette artikel 78 skabes der igen kohærens mellem tærsklen i artikel 8, som fastsætter direktivets anvendelsesområde, og mekanismen til justering af tærskelværdierne i artikel 78.

2.2 EØSU kan kun gå ind for en ændring, der skaber sammenhæng i retsakten.

2.3 Ovenstående er specielt vigtigt med henblik på den kommende justering af tærskelværdierne i henhold til artikel 78, stk. 4, som efter planen skal finde sted i november 2005.

Bruxelles, den 28. september 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 bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly

KOM(2005) 47 endelig — 07/2005 (COD)

(2006/C 24/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. april 2005 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 Miguel Angel Cabra de Luna til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling af 28. og 29. september 2005, mødet den 28. september 2005, følgende udtalelse med 160 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod.

1. **Indledning**

1.1 Kommissionen har fremsat et forslag til en forordning om bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly for at sikre, at handicappede og bevægelseshæmmede passagerer har samme muligheder som alle andre ved flyrejser.

1.2 Kommissionen mener, at flyrejser er et af midlerne til at sikre integration og aktiv deltagelse af bevægelseshæmmede personer i det økonomiske og sociale liv.

1.3 Kommissionen lader initiativet være et led i dens politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling, der er baseret på det generelle princip i henhold til artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. EF-traktatens artikel 13 giver desuden Fællesskabet mulighed for at bekæmpe enhver forskelsbehandling på grund af handicap.

1.4 Forordningen skal sikre, at de muligheder, som det indre marked for flybefordring har åbnet op for, kommer alle passagerer til gode.

1.5 Kommissionens forslag er den første lovgivning inden for fællesskabsretten, der retter sig specifikt mod handicappede, men den vil også få en positiv effekt for et stort antal ældre og passagerer med midlertidig nedsat mobilitet.

1.6 Forslaget, der tager sigte på at undgå enhver uretfærdig behandling, bygger på en række grundlæggende principper:

— bevægelseshæmmede passagerer må ikke nægtes befordring, undtagen i tilfælde hvor boardingafvisning sker af sikkerhedsmæssige årsager;

— bevægelseshæmmede passagerer skal have gratis mulighed for særlig bistand;

— bevægelseshæmmede passagerer skal have mulighed for service af høj kvalitet under hele rejsen — fra afgang til ankomst;

— et centraliseret bistandssystem;

— effektive sanktioner ved manglende overholdelse af forordningen.

1.7 De frivillige aftaler, som flyselskaberne og lufthavnene har indgået de seneste år, skal ses som det første positive skridt mod ophævelse af uretfærdig behandling og sikring af bistand af høj kvalitet til bevægelseshæmmede passagerer. Disse aftaler har imidlertid vist sig at være utilstrækkelige, og der er således behov for at fastsætte præcise regler og ansvarsopgaver på området.

2. **Generelle bemærkninger**

2.1 EØSU bifalder Kommissionens initiativ og tilslutter sig fuldt ud forslagets grundlæggende principper.

2.2 Forordningen bidrager klart til at ophæve hindringerne for flybefordring af bevægelseshæmmede personer. Forordningen er ligeledes forbundet med EU's nyligt vedtagne forordning om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser ([1]), som er med til at styrke passagerernes rettigheder.

2.3 EØSU har desuden i sine seneste udtalelser ([2]) påpeget nødvendigheden af lovgivning på andre områder end beskæftigelse, der behandler de hindringer, som handicappede møder andre steder. Mobilitet er en nøglefaktor i forbindelse med social integration af handicappede.

([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 – (EUT L 40 af 17.2.2004, s. 1) – EØSU's udtalelse, EFT C 241 af 7.10.2002, s. 29.

([2]) Jf. EØSU's udtalelse om »*Handicappedes integrering i samfundet*« (EFT C 241 af 7.10.2002, s. 89) og EØSU's udtalelse om »*Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget*« »*Lige muligheder for handicappede: En europæisk handlingsplan*« (EUT C 110 af 30.4.2004, s. 26).

2.4 EØSU beklager, at lovgivningen ikke omfatter bestemmelser om handicappedes tilgængelighed til lufthavnsinfrastrukturen, køretøjer til transport af passagerer samt fly. EØSU bemærker, at det er sådanne foranstaltninger, der kan sikre lige muligheder ved flyrejser. EØSU anmoder Kommissionen om at fremsætte yderligere lovgivning for at sikre, at alle nye infrastrukturer og transportmidler er tilgængelige, og at eksisterende barrierer gradvist nedbrydes.

2.5 EØSU tilslutter sig forordningens generelle ramme og støtter navnlig princippet om et enkelt centraliseret forvaltningsorgan i lufthavnene, eftersom et sådant system er det bedste middel til at sikre ansvarlighed og ensartet bistand af høj kvalitet til bevægelseshæmmede passagerer.

2.6 EØSU mener dog, at visse bestemmelser bør skærpes for bedre at kunne opfylde den generelle målsætning.

2.7 EØSU understreger ligeledes behovet for en omfattende høring af repræsentative organisationer for civilsamfundet for at sikre alle borgeres og herunder de handicappedes rettigheder inden for luftfartssektoren. Det er desuden vigtigt, med henblik på at sikre en optimal gennemførelse af forordningen, at indlede en dialog — der omfatter sikkerhedsstandarderne — mellem lufthavnene, serviceudbyderne, luftfartsselskaberne og de repræsentative organisationer for handicappede, herunder bevægelseshæmmede personer, i lufthavnsbrugerudvalget.

EØSU bifalder, at bistanden bliver gratis for handicappede personer, men er uenig i forslaget om, at bistanden bør finansieres på en sådan måde, at byrderne deles retfærdigt af alle passagerer, som det fastslås i forordningsforslagets betragtning 7. EØSU gentager, at finansieringen af bistanden skal fordeles mellem de luftfartsselskaber, der benytter en lufthavn, proportionalt med antallet af passagerer, som det befordrer til eller fra lufthavnen, og at det på ingen måde bør føre til stigende udgifter for flyrejser, som passagererne skal betale for.

2.8 EØSU bemærker, at afvigelsen fra hovedprincippet i artikel 3 — pålæg om befordring — som defineret i artikel 4, der tillader boardingafvisning af sikkerhedsmæssige årsager, bør præciseres yderligere for at undgå, at der sker afvisning på et vilkårligt grundlag. Der bør fastlægges en ramme på EU-niveau, som præciserer og fastlægger sikkerhedsbestemmelserne enten i et bilag til nærværende forordning eller i en gennemførelsesforordning. I øjeblikket fastlægges sådanne regler af luftfartsselskaberne eller af lovgivningen, og de er derfor meget varierende og undertiden modstridende. Kommissionens forslag om at fastlægge sikkerhedsbestemmelserne i den nationale lovgivning løser ikke problemet. Desuden bør oplysninger om sikkerhedsbestemmelserne offentliggøres for alle passagerer og ikke kun på anmodning herom.

2.9 EØSU konstaterer desuden, at der mangler en bestemmelse i forordningen, der udtrykkelig forpligter flyselskabet til at refundere eller tilbyde alternative flyruter og tage ansvar for en person, der nægtes boarding i henhold til forordningen, på samme måde som det gælder i forordningen om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser.

2.10 EØSU understreger ligeledes behovet for at styrke reglerne om forpligtelse til at yde bistand, som nævnt i artikel 5. Ansvaret hos lufthavnens forvaltningsorgan bør udvides til også at omfatte passagerer, der overføres eller transiterer gennem en lufthavn, forudsat at de har meddelt deres behov for bistand 24 timer forinden. Forslagets nuværende formulering -»*træffer […] alle rimelige foranstaltninger*«- er utilstrækkelig. Der kan imidlertid tages hensyn til særlige omstændigheder, uafhængigt af det pågældende forvaltningsorgan.

2.11 EØSU mener, at alle europæiske lufthavne bør fastsætte ensartede standarder af høj kvalitet for bevægelseshæmmede passagerer ud over de standarder, der fremgår af forordningens bilag I. Det nuværende forslags passagergrænse på to millioner fritager et større antal europæiske lufthavne fra dette hovedkrav. EØSU mener desuden, at der også for mindre lufthavne med under én million passagerer pr. år skal etableres kvalitetsstandarder — tilpasset lufthavnens størrelse — i tæt samarbejde med organisationer for handicappede, herunder bevægelseshæmmede personer.

2.12 EØSU understreger ligeledes, at det er nødvendigt at give det berørte personale kurser i øget forståelse for handicappede for at sikre en passende bistand af høj kvalitet, der svarer til de pågældendes behov. Anvendelsen af nye teknologier, såsom SMS eller personsøger, kan lette overførslen af bevægelseshæmmede passagerer (f.eks. personer med høre- eller synshandicap).

2.13 Det bør overvejes at indføre en simpel og gratis procedure i forbindelse med meddelelsen af bistandsbehov. Denne meddelelse gives normalt ved reservation af billetterne til flyselskaberne. Det er derfor vigtigt, at informationsoverførslen fra flyselskabet til lufthavnen er pålidelig for at sikre en service af den højest mulige kvalitet. Passagererne bør modtage en kode, der bekræfter, at de har meddelt deres behov for bistand. I tilfælde af uoverensstemmelser ligger bevisbyrden for manglende meddelelse hos luftfartsselskaberne og/eller hos den rejsearrangør, der er ansvarlig for reservationen.

2.14 Desuden skal kravene om tilgængelighed overvejes i forbindelse med meddelelsesproceduren. Alternative kommunikationsmidler som telefon og internet skal være til rådighed. Websiderne skal være i overensstemmelse med WAI-initiativet ([3]) og meddelelser pr. telefon skal være gratis.

([3]) Web-adgangsinitiativet (WAI) er et sæt internationalt accepterede retningslinjer for web-steders tilgængelighed, browsere og designværktøjer, der skal gøre det lettere for handicappede personer (f.eks. fysiske, syns-, høre- og kognitive eller neurologiske handicaps) at anvende web-stedet. Yderligere information findes på: http://www.w3.org/WAI og i Kommissionens meddelelse om tilgængeligheden af offentlige websteder af 25. september 2001.

2.15 EØSU mener desuden, at der i forordningen bør indsættes en reference til direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger med henblik på at sikre privatlivets fred, at man bør begrænse oplysningerne til at omfatte formålene med gennemførelsen af tjenesten i henhold til forordningen og at oplysningerne ikke må kunne bruges mod passagerer, der anmoder om denne bistand.

2.16 Det bekymrer EØSU, at forskellige nationale organer udpeges som ansvarlige for klager, hvilket risikerer at hindre overtrædelsesprocedurernes effektivitet og passagerernes mulighed for adgang hertil. EØSU understreger behovet for et lettilgængeligt klageorgan, der skal overvåge forordningens bestemmelser og håndhævelsen heraf. EØSU mener, at ét organ i hver medlemsstat skal være ansvarlig for disse sager med henblik på at skabe et mindre komplekst system end i det nuværende forslag. På grund af internationaliseringen af luftfartssektoren og det stigende antal passagerer, der rejser mellem andre lande end deres eget opholdsland, mener EØSU, at det er hensigtsmæssigt at oprette et europæisk organ.

2.17 EØSU mener, at bevægelseshæmmede personer bør have ret til fuld kompensation i tilfælde af beskadigede eller mistede hjælpemidler. Der skal tages behørigt hensyn til konsekvenserne for de pågældende passagerers mobilitet, selvstændighed og sikkerhed. EØSU mener ligeledes, at ansvaret for ground handling af hjælpemidler skal tillægges luftfartselskabet for at sikre en ensartet anvendelse af de internationale rammebestemmelser om luftfartselskabers erstatningsansvar, som er opstillet i Montreal-konventionen.

2.18 EØSU understreger desuden behovet for at etablere faste ansvarsområder og erstatningsansvar i tilfælde af uheld eller dårlig håndtering af passagerer, der har behov for bistand enten i lufthavnen eller under boarding i overensstemmelse med Warszawa-konventionen, der er ændret ved Haag- og Montreal-konventionen ([4]).

2.19 EØSU påpeger ligeledes en række spørgsmål i forbindelse med bistand om bord på flyet. EØSU anbefaler at ophæve forslaget om at begrænse førerhundes transporttid til fem timer, eftersom denne grænse ikke eksisterer i praksis. Forordningen bør ligeledes pålægge luftfartselskaberne at oplyse passagererne om restriktioner i forbindelse med befordring af hjælpemidler ombord. Bestemmelserne om adgang til information om flyene bør udvides til også at omfatte sikkerhedsforanstaltninger.

2.20 EØSU ser ligeledes med bekymring på, at forordningen ikke behandler alle hindringer i forbindelse med flyrejser. Det er navnlig af afgørende betydning, at alle nye lufthavne er tilgængelige for bevægelseshæmmede personer, og at eksisterende lufthavne gradvist fjerner hindringerne for lige adgangsmuligheder.

2.21 Desuden anmoder EØSU luftfartsselskaberne om, at de nye luftfartøjer, som de køber eller lejer, lever op til kravene om tilgængelighed.

3. **Konklusion**

3.1 EØSU bifalder i høj grad forslaget, men anbefaler en række ændringer, som nævnt i afsnit 2, med henblik på at sikre en mere ensartet behandling og større effektivitet i arbejdet med lige muligheder for handicappede eller bevægelseshæmmede passagerer, når de rejser med fly.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([4]) Jf. artikel 7, der fastlægger ansvarsområder for luftfartsselskaber i tilfælde af uheld ombord på flyet eller i forbindelse med, at en passager går om bord eller fra borde.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om information til flypassagerer om, hvilket luftfartsselskab der udfører en given flyvning, og om udveksling af sikkerhedsinformation mellem medlemsstaterne

KOM(2005) 48 endelig — 08/2005 (COD)

(2006/C 24/04)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. marts 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 80, stk. 2, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Thomas McDonogh til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28. og 29. september 2005, mødet den 28. september 2005, følgende udtalelse med 161 stemmer for og 5 hverken for eller imod:

1. **Baggrund**

1.1 På verdensplan reguleres sikkerhedstilsynet ved hjælp af Chicago-konventionen angående international civil luftfart, og det bygger på standarder, der er udarbejdet af Organisationen for International Civil Luftfart, ICAO, som er oprettet ved denne konvention. Kort fortalt føres tilsynet med luftfartsselskaberne, navnlig deres overholdelse af sikkerhedsreglerne, af deres hjemland.

1.2 Uden for EU afhænger sikkerheden af, hvor effektive tilsynsprocedurerne er i tredjelande. For at garantere et højt niveau for sikkerheden for alle luftfartøjer, der flyver til, fra eller i Fællesskabet, vedtog Europa-Parlamentet og Rådet for nylig direktiv 2004/36/EF ([1]) om sikkerhed forbundet med tredjelandes luftfartøjer, der benytter Fællesskabets lufthavne. Med dette direktiv indføres der et harmoniseret system af inspektioner af udenlandske fly, der benytter europæiske lufthavne. Direktivet pålægger desuden medlemsstaterne at udveksle oplysninger, og det giver mulighed for, at foranstaltninger, der træffes af én medlemsstat over for et tredjelandsbaseret fly eller et luftfartsselskab, der ikke opfylder de internationale sikkerhedsnormer, udvides til at gælde hele Fællesskabet.

1.3 SAFA-direktivet forpligter kort sagt medlemsstaterne til at etablere en mekanisme for indsamling af oplysninger, hvormed luftfartsselskaber, der udgør en sikkerhedsrisiko, kan identificeres.

1.4 Ulykken ved Sharm-el-Sheikh og de ulykker, der indtraf i 2005, viser, at der er brug for strengere regler end de nugældende.

1.5 Rampeinspektioner bør gøres obligatoriske, og medlemsstaterne bør forpligtes til i videre omfang at udveksle informationer og træffe fælles foranstaltninger på grundlag af inspektionernes resultater. Kommissionen bør udarbejde en liste over luftfartsselskaber med sikkerhedsproblemer.

1.6 Der bør foretages stikprøvekontrol på simulator af flypersonalet i det europæiske luftrum for at undersøge, om personalet er kompetent til at flyve i overbelastede luftrum.

1.7 Passagerer skal have adgang til luftfartsselskabets navn på det tidspunkt, de bestiller billet fra et luftfartsselskabs websted eller fra et rejsebureau, og bør inden afrejsen informeres om evt. ændringer, f.eks. brug af en tredjeparts fly under en wet lease-aftale. De bør have krav på fuld refusion, hvis de ikke er tilfredse.

1.8 Passageren bør, hvis han ønsker det, have adgang til oplysninger om flyets type, model og alder samt indregistreringslandet.

1.9 Der bør insisteres på tilstrækkelige hvileperioder for flypersonalet mellem flyvninger.

1.10 Tilstrækkeligt kendskab til engelsk eller andet europæisk sprog, afhængigt af destinationen, bør være obligatorisk for kabinepersonalet, så det kan tage sig af passagerer eller nødsituationer.

1.11 Fly, som af sikkerhedsårsager, er forbudt adgang til et EU-land, bør formenes adgang til alle EU-lande.

([1]) EUT L 143 af 30.4.2004, s. 76 – EØSU's udtalelse: EUT C 241 af 7.10.2002, s. 33.

2. **Konklusioner**

EØSU er i store træk enigt i Kommissionens forslag, som dog ikke er tilstrækkeligt vidtgående. Med den øgede lufttrafik og de mere overfyldte luftrum bliver luftsikkerheden et voksende problem i de kommende år. Revisionsperioden for forordningen vil derfor muligvis være kortere end fem år. Der er også behov for at stramme sikkerhedsbestemmelserne for luftfartselskaber i EU, f.eks. den mængde håndbagage, det er tilladt at tage med om bord. Endvidere må der indføres strengere bestemmelser om flyvelederes engelskkundskaber, og flypersonalets hvileperioder må nærmere fastlægges.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza og forslag til Rådets beslutning om ændring af Rådets beslutning 90/424/EØF om visse udgifter på veterinærområdet

KOM(2005) 171 endelig — 2005/0062 + 0063 (CNS)

(2006/C 24/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. juni 2005 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 John Donnelly til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005, mødet den 28. september 2005, følgende udtalelse med 160 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod:

1. **Indledning**

1.1 Aviær influenza (fugleinfluenza, AI) er en yderst smitsom virussygdom hos fjerkræ, som også kan spredes til andre dyr og undertiden til mennesker. Kina har i de seneste måneder iværksat et omfattende vaccinationsprogram efter, at man i Qinghai-provinsen i den vestlige del af landet har fundet vilde trækgæs, som er døde af denne virus.

1.2 Under de seneste udbrud af denne højpatogene type af sygdommen, som fandt sted i flere dele af verden, heriblandt nogle EU-medlemsstater, er mere end 200 mio. fjerkræ døde eller er blevet aflivet og destrueret i et forsøg på at få bugt med sygdommen. Denne masseaflivning og -destruktion af dyr har givet anledning til stor bekymring især blandt EU's borgere. Bag denne bekymring står etiske, dyrevelfærdsmæssige, økonomiske, samfundsmæssige og miljømæssige overvejelser.

1.3 Influenza-virussens evne til hurtigt at mutere og tilpasse sig udgør en særlig risiko for dyrs og menneskers sundhed. På grundlag af den viden, vi ligger inde med i dag, må den sundhedsrisiko, de såkaldt lavpatogene AI-virus (LPAI-virus) udgør, dog vurderes at være mindre end risikoen ved højpatogene virus (HPAI-virus), som opstår ved mutation af bestemte LPAI-virus, nemlig virus af type H5 og H7, og som kan fremkalde sygdom hos fjerkræ med en meget høj dødelighed. Det fremgår af de forhåndenværende data, at HPAI-virus af type H5 og H7 er ansvarlige for langt den største del af de AI-tilfælde, der er rapporteret om hos mennesker, og for samtlige dødsfald blandt mennesker forårsaget af AI-virus. Selv om der findes beviser på, at LPAI-virus af type H9 kan overføres til mennesker fra svin og fjerkræ, er det dog stadig uklart, hvor stor en risiko denne virus reelt udgør for menneskers sundhed.

1.4 Ukontrollerede udbrud af aviær influenza kan føre til, at der opstår en virus, som fuldt ud har tilpasset sig mennesket og i sidste ende kan forårsage en influenzapandemi med ødelæggende konsekvenser for sundheden og samfundsøkonomien på verdensplan.

2. **Resumé af Kommissionens forslag**

2.1 Det første forslag har til formål at ophæve direktiv 92/40/EØF om aviær influenza og erstatte det med et nyt direktiv, hvorved de nugældende bestemmelser ajourføres.

2.2 I henhold til forslaget ændres definitionen på aviær influenza, således at den både dækker LPAI- og HPAI-virus. Bekæmpelsesforanstaltningerne vil imidlertid variere alt efter, hvilke risici LPAI- og HPAI-virus udgør.

2.3 Med forslaget indføres der obligatoriske foranstaltninger til overvågning og bekæmpelse af LPAI. I henhold til forslaget skal medlemsstaterne forelægge Kommissionen LPAI-overvågningsplaner til godkendelse, således at man på et tidligt tidspunkt kan påvise LPAI, hurtigst muligt kan iværksætte sygdomsbekæmpelsesforanstaltninger og undgå mutation af LPAI til HPAI.

2.4 Positiv identifikation af LPAI skal udløse bekæmpelsesforanstaltninger med mulighed for kontrolleret slagtning i de tilfælde, hvor risikoen anses for ubetydelig. Nedslagning »stamping out« udelukkes dog ikke som en bekæmpelsesforanstaltning i de tilfælde, hvor det synes hensigtsmæssigt.

2.5 Der påtænkes nye og fleksible bestemmelser om vaccination af fjerkræ og andre fugle. I den forbindelse foreslås både »nødvaccination« og »forebyggende vaccination«.

2.6 Det foreslås, at bestemmelserne om bekæmpelse af både LPAI og HPAI ikke kun skal omfatte fjerkræ, men også andre fugle, såsom fugle i zoologiske haver. Det bør dog være op til medlemsstaterne, om de på basis af en risikoanalyse vil anvende en vaccinations- eller en nedslagtningsstrategi.

2.7 Med henblik på at beskytte folkesundheden foreslås nye bestemmelser vedrørende samarbejdet mellem veterinær- og sundhedsmyndighederne i tilfælde af påvisning af aviær influenza.

2.8 Der foreslås en ny bestemmelse om hurtig beslutningstagning ved udvalgsprocedure.

2.9 I det andet forslag foreslår Kommissionen, at der også kan ydes EF-tilskud til de udryddelsesforanstaltninger, medlemsstaterne gennemfører for at bekæmpe LPAI.

2.10 Det foreslås desuden, at Kommissionen kan undersøge muligheden for at oprette en AI-vaccinebank.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1 EØSU bifalder dette forslag, som er en vigtig reaktion på de hyppigere udbrud af aviær influenza, forekomsten af virus hos vilde fugle, de erfaringer, som er gjort med håndteringen af udbrud, og den nye viden om influenza-virussens (LPAI-virussens) mutationsevne.

3.2 EØSU er ligeledes særdeles bevidst om, at virussen kan udgøre en risiko for folke- og dyresundheden, hvis man ikke vedtager nye bekæmpelsesforanstaltninger.

3.3 EØSU finder, at den nye definition af aviær influenza og kravet om overvågning og kontrol af LPAI er et vigtigt skridt i kampen mod denne virus og dens eventuelt negative konsekvenser.

3.4 EØSU forstår offentlighedens negative reaktion på masseaflivning af fugle som den eneste mulighed for bekæmpelse af aviær influenza.

3.5 EØSU anerkender den viden, man har erhvervet med vaccination, og bifalder indførelsen af nødvaccination og forebyggende vaccination som et yderligere instrument til bekæmpelse af aviær influenza.

3.6 EØSU bifalder forslaget om pligt til underretning af de offentlige sundhedsmyndigheder i tilfælde af udbrud af aviær influenza.

4. **Særlige bemærkninger**

4.1 EØSU erkender, at der er potentielle farer på dyresundhedsområdet, ikke mindst som følge af EU's nye grænser efter udvidelsen. EØSU anbefaler derfor, at Kommissionen stiller tilstrækkelige midler til rådighed til inspektion og tilsyn med gennemførelsen og omsætningen af de enkelte direktiver.

4.2 EØSU er bevidst om den aviære influenzas internationale dimensioner og anmoder Kommissionen om at arbejde for, at der på verdensplan vedtages tilsvarende bekæmpelsesforanstaltninger.

4.3 EØSU bifalder budgettet og EU's bidrag i de tilfælde, hvor man anvender nedslagning som led i bekæmpelsen af LPAI, men foreslår, at kompensationen øges fra 30 til 50 %.

5. **Konklusioner**

5.1 EØSU støtter Kommissionens forslag, da den aviære influenzavirus' evne til hurtigt at mutere og tilpasse sig kræver, at dyrs og menneskers sundhed beskyttes.

Bruxelles, den 28. september 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 ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råtobak

KOM(2005) 235 endelig — 2005/0105 (CNS)

(2006/C 24/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. juni 2005 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 EØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede **Christos Fakas** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling af 28.-29. september 2005, mødet den 28. september, med 151 stemmer for, 3 imod og 14 hverken for eller imod følgende udtalelse:

1. **Indledning**

Forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råtobak opererer med henholdsvis præmie- og produktionsstøtteordninger i afsnit I og II. Disse støtteordninger anvendes for sidste gang i høståret 2005.

I den anden pakke af reformen af den fælles landbrugspolitik vedrørende middelhavsprodukter, som blev vedtaget i april 2004, afskaffes ordningen med præmie- og produktionsstøtte fra høståret 2006.

Hvad angår høståret 2005 er det heller ikke nødvendigt at opretholde bestemmelsen om programmet om tilbagekøb af kvoter. Dermed vil visse artikler og bilag i forordning (EØF) 2075/92 være forældede og bør af hensyn til den juridiske klarhed og gennemsigtighed ophæves.

Således forelagde Kommissionen den 3. juni 2005 for Rådet et forslag til forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 på baggrund af reformen i 2004 ([1]) inden for tobaksområdet.

2. **Bemærkninger**

2.1 EØSU mener, at Kommissionens forslag er en logisk følge af reformen på tobaksområdet, som blev vedtaget i april 2004, hvor det forudses at ophæve præmie- og produktionsstøtteordningen samt indføre en ny ordning med afkoblede betalinger.

2.2 Med henblik på forenkling efter 2004-reformen og i lyset af drøftelserne i forvaltningsudvalget for den direkte støtte, mener EØSU, at det vil være mere nyttigt og mere praktisk, at Kommissionen forelægger et forslag til konsolideret version af forordning 2075/92 i stedet for at foreslå ændringer eller ophæve visse artikler i forordningen.

2.3 Efter EØSU's opfattelse er der tale om et forslag af formel karakter, som forelægges af hensyn til den juridiske klarhed og gennemsigtighed. Det bevæger sig i den rigtige retning og får EØSU's tilslutning.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([1]) Forordning (EF) nr. 864/2004 (EUT L 161, 30.4.2004, s. 48).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 3317/94 for så vidt angår fremsendelse af ansøgninger om fiskerilicenser til tredjelande

KOM(2005) 238 endelig — 2005/0110 (CNS)

(2006/C 24/07)

Rådet besluttede den 16. juni 2005 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, der udpegede Gabriel Sarró Iparraguirre til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005, mødet den 28. september, følgende udtalelse med 162 stemmer for, 2 imod og 6 hverken for eller imod:

1. EU's fiskeriaftaler med tredjelande fornys gennem forhandling af en ny protokol med en tidsmargen, der er tilstrækkelig til at undgå, at fiskerflåderne må afbryde fiskeriet.

2. Ved afslutningen på forhandlingsforløbet paraferer Fællesskabet og det pågældende tredjeland protokollens og bilagets nye ordlyd samt en brevveksling, der fastlægger midlertidig anvendelse af den nye protokol fra en given dato, som regel dagen efter den foregående protokols udløb.

3. Når alle disse dokumenter er blevet paraferet, igangsætter Kommissionens tjenestegrene en procedure, der skal føre til et formelt forslag fra Kommissionen, som derefter forelægges Rådet med henblik på vedtagelse.

4. Proceduren består af to dele:

— En rådsforordning (forordning) efter Europa-Parlamentets udtalelse

— En rådsafgørelse (afgørelse), der fastsætter:

  — fordelingen af fiskerimuligheder medlemsstaterne imellem

  — godkendelse af brevvekslingen om midlertidig anvendelse af den nye protokol.

5. Proceduren kan strække sig over flere måneder før Rådets vedtagelse af Kommissionens formelle forslag. Det kan dog ske, at Rådets afgørelse først foreligger adskillige måneder efter datoen for den midlertidige anvendelse, der er fastsat i brevvekslingen, fordi slutdatoen for forhandlingerne afhænger af tredjelandet.

6. Sker dette, er der et tidsrum fra datoen for den midlertidige anvendelse, hvor de fiskerimuligheder, der er fastsat i den nye protokol, ikke kan udnyttes.

7. De procedurer og gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen og den medlemsstat, hvis flag EU-fiskerfartøjet fører, skal følge med henblik på forvaltning af EU-fiskerfartøjers fiskeri inden for rammerne af fiskeriaftalerne og med henblik på behandling af fiskerilicenser med tredjelande, er fastlagt i Rådets forordning (EF) nr. 3317/94 af 22. december 1994 ([1]).

8. Nærværende forslag til forordning indsætter et afsnit i Rådets forordning (EF) nr. 3317/94, artikel 5, stk. 2, om behandlingen af fiskerilicenser. Dette giver Kommissionen mulighed for straks at behandle medlemsstaternes ansøgninger om fiskerimuligheder og sende dem til tredjelandet — uden at afvente Rådets vedtagelse af afgørelsen om midlertidig anvendelse af den nye protokol.

9. I betragtning af, at det er meget vigtigt at undgå afbrydelser af fiskeriet, at forslaget gør det muligt at bevare den foregående protokols fordelingsnøgle for fiskerilicenser med opretholdelse af princippet om relativ stabilitet, og at fremgangsmåden ikke udelukker, at Rådet senere fastsætter andre bestemmelser, bifalder EØSU Kommissionens forslag til forordning.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([1]) EFT L 350 af 31.12.1994.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om lovvalg og kompetence i skilsmissesager«

KOM(2005) 82 endelig

(2006/C 24/08)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 14. marts 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: *»Grønbog om lovvalg og kompetence i skilsmissesager«*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Daniel Retureau til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005 mødet den 28. september, følgende udtalelse med 161 stemmer for, 4 imod og 8 hverken for eller imod:

1. Præsentation (med kommentarer) af Kommissionens forslag

1.1 Kommissionen har offentliggjort en grønbog, der iværksætter en høring om kompetence, lovvalgsregler og gensidig anerkendelse i internationale skilsmissesager. Det foreslåede anvendelsesområde begrænser sig imidlertid til EU's medlemslande (det skal bemærkes, at der i grønbogen om arv og testamente foreslås en fremgangsmåde, der ligeledes omfatter personer og goder i tredjelande).

1.2 Flere internationale instrumenter vedrører emnet direkte eller indirekte:

— FN-pagten fra 1966 og de europæiske konventioner om menneskerettigheder, der proklamerer frihed til ægteskab og nødvendigheden af et frit og reelt samtykke til ægteskabet, der ellers kan erklæres ugyldigt,

— Haag-konventionen fra 1970 om retslig kompetence, kompetencekriterier og gensidig anerkendelse af afgørelser om skilsmisse og separation, som er underskrevet af følgende medlemslande: Cypern, Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen og Luxembourg,

— »Bruxelles II-forordningen« nr. 2201(2003) om kompetence og gensidig anerkendelse af retsafgørelser i EU i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed, som ikke finder anvendelse i Danmark. Forordningen erstatter ovennævnte Haag-konvention mellem alle EU's medlemsstater, undtagen Danmark.

— Konventionerne mellem Vatikanet og henholdsvis Portugal, Spanien, Malta og Italien om ægteskab indgået i kirken og opløsning heraf samt om anerkendelse af retsafgørelser truffet i Vatikanets retter (Den kirkelige domstols, Rota Romana, kompetence til at opløse ægteskaber, der principielt ikke kan opløses i henhold til kirkeretten), [1]

— de bilaterale konventioner, navnlig mellem Finland og Sverige, der fortsat finder anvendelse i de to lande. Nogle medlemslande har også aftaler med tredjelande om lovvalg i familieanliggender, herunder især anerkendelse af internationale ægteskaber og skilsmisser,

— de såkaldte »opt-in«- og »opt-out«-protokoller, der er knyttet som bilag til traktaterne, udelukker Danmark og giver Det Forenede Kongerige og Irland mulighed for at beslutte, om de ønsker at være bundet af en civilretlig lovgivning.

1.3 Der skal ikke herske tvivl om, at det er komplekse spørgsmål, der involverer de særlige forhold ved de forskellige religioner og kulturer, der på én gang er stærkt forankret i den kollektive bevidsthed, men som samtidig — lige som hele familieretten — har været under stor udvikling de sidste årtier. Inden for det europæiske rets- og frihedsområde og under hensyntagen til personers frie bevægelighed kan den europæiske lovgivningsmyndighed imidlertid ikke ignorere, at et stort antal ægteskaber ender med skilsmisse, og et stigende antal heraf er af international karakter.

[1] Det skal bemærkes, at det spanske parlament i december 2004 fik forelagt et lovforslag, der ændrede den nationale lovgivning om ægteskab og skilsmisse. Kirken er stor modstander af lovforslaget; ægteskab mellem personer af samme køn er for nylig blevet vedtaget i Spanien (det er allerede en mulighed i flere EU-medlemslande). I Frankrig kan der indgås registreret partnerskab mellem to personer, der ikke har ret til at indgå lovformeligt ægteskab, men som i stedet kan indgå en såkaldt »PACS«, som er en civil solidaritetspagt, der registreres af en dommer, og som fungerer som erstatning for indgåelse af ægteskab. Uanset om der er tale om et egentligt ægteskab eller en kontrakt, kan ægteskab eller registreret partnerskab fortsat kun indgås af to personer, der er over den lovbestemte alder, ligesom der fortsat er forbud mod incest. Spørgsmålet er, om brud af en civil pagt, som den franske PACS, bør inddrages i lovgivningsforslaget om skilsmisse, som det foreslås i grønbogen, eller om det blot bør henhøre under reglerne for kontraktforhold.

1.4 Den nuværende udvikling af den nationale familieret tager hovedsageligt udgangspunkt i begreber som demokrati (parlamenters ret til at udarbejde lovgivning), individets frihed og ligestilling mellem mennesker, hvilket henhører under den offentlige orden både på fællesskabsniveau og i hvert enkelt medlemsland. Der er således en tendens til at indgå aftaler inden for familieretten (ægteskab eller registreret partnerskab mellem personer af samme køn, skilsmisse ved gensidigt samtykke, aftaler om arv, etc.).

1.5 Udviklingen fortsætter, men i varierende tempo. Den kulturelle betydning af de mere eller mindre dybt forankrede religiøse synspunkter spiller tilsyneladende en rolle for tempoet og indholdet af ændringerne, der kan være i konflikt med traditionsbundne synspunkter og regler samt de juridiske og sociale synspunkter og principper, som afspejler dem.

1.6 Under alle omstændigheder varierer medlemslandenes nationale love betydeligt angående retten til skilsmisse og separation samt mht. betingelser og virkninger ved omstødelse af ægteskab. Et medlemsland tillader ikke skilsmisse (Malta). Grønbogen foreslår derfor (fornuftigt) at undlade en harmonisering af lovvalgsreglerne.

1.7 Den foreslår endvidere en eventuel todelt lovgivning for internationale (europæiske) skilsmissesager:

— den retlige kompetence (fastsættelse af det kompetente domsland og anerkendelse af dets afgørelser i alle medlemslandene),

— fastsættelse af den lov, som den kompetente ret skal anvende.

1.8 Bestemmelserne i Bruxelles II-konventionen om fastsættelse af de nationale retters kompetence og gensidig anerkendelse af retsafgørelser uden fuldbyrdelsesprocedure, er allerede gældende i skilsmissesager. Spørgsmålet er, om disse bestemmelser er tilstrækkelige, og i hvor høj grad et land vil kunne afvise bestemmelser i sin nationale offentlige orden ved at anvende en anden ret i det pågældende tilfælde (og ikke nødvendigvis den almindelige nationale lovgivning) i forbindelse med fuldbyrdelse af en afgørelse afsagt af en kompetent ret i et andet medlemsland.

1.9 Det er problematisk, at der er væsentlig forskel på de interne regler vedrørende internationale skilsmissers antagelighed. I nogle tilfælde kan ingen domstole i et medlemsland modtage begæringen om skilsmisse. En sådan situation frakender parterne deres ret til at indbringe en sag for retten, hvilket er i modstrid med den grundlæggende ret og derfor uacceptabelt.

1.10 Der bør affattes en regel om tildeling af kompetence for at undgå dette forbud mod indbringelse af en sag for retten; men hvilken form skal den tage?

1.11 Lovvalget kan undertiden lette skilsmisseproceduren, eller den kan gøre proceduren lang, kompleks eller ligefrem restriktiv for så vidt angår de årsager eller betingelser, der kan påberåbes. Hvis det kun er domslandets lovgivning, der er gældende, kan det medføre »kapløb til retten«, eftersom den første sagsøger kan vælge den domstol og lovgivning, der er mest fordelagtig for den pågældende begæring; mens den anden part kan føle sig krænket, eftersom retten ikke nødvendigvis svarer til hans/hendes forventninger, hvis den f.eks. ikke har eller kun har meget lidt tilknytning til ægteskabsretten og ægtefællernes nationalitet.

1.12 Skal det være tilladt at henvise en sag til en anden kompetent ret, hvis den sagsøgte anfører, at der er stærkere eller ligeså gyldige tilknytningsfaktorer til et andet domsland eller hvis den ret, der først får sagen forelagt, og de væsentlige bestemmelser, som den anvender på en sådan begæring, kun har få eller ingen objektive tilknytningsfaktorer?

1.13 Denne henvisningsmulighed bør kunne anvendes (men en »ping-pong«-effekt mellem forskellige instanser bør undgås) og afgøres inden for en kort frist (hasteprocedure) for at undgå manøvrer, der kan udsætte undersøgelsen af sagens nærmere omstændigheder. Parterne har ret til en endelig afgørelse inden for en rimelig tidsramme; dette gælder ligeledes for konfliktfyldte skilsmisser.

1.14 Den nationale ret anvender, afhængigt af sagens karakter, de interne almindelige retsregler eller de nationale retsregler inden for international privatret. Spørgsmålet (omhandles ikke i grønbogen) om anvendelsen af reglerne fra tredjelande (f.eks. ægtefællers personlige ret) er imidlertid vigtigt, hvis en af ægtefællerne eller begge er af et tredjelands nationalitet, hvilket er ret almindeligt i EU.

1.15 EØSU bifalder grønbogens retningslinjer, og udvalget foreslår at undgå enhver henvisning til et tredjeland, når en af ægtefællerne er EU-statsborger, uanset hvilken ægteskabslov der finder anvendelse.

1.16 Ud over anerkendelse af skilsmisse bør spørgsmålet om anerkendelse af omstødelse af ægteskab og separation ligeledes overvejes. De nationale regler er forskellige, hvad angår betingelser og virkninger af omstødelse (især problemet med ugyldigt indgåede ægteskaber). Alle medlemslandene bør i øvrigt, selv om landets lovgivning ikke omhandler skilsmisse, ikke alene anerkende gyldigheden af en skilsmisse opnået i et andet medlemsland, men også de samlede virkninger heraf på de berørte parters juridiske, formueretlige og retlige status.

1.17 Haag-konventionens kompetencekriterier er i prioriteret rækkefølge: sagsøgers sædvanlige opholdssted (»domicil« i henhold til »common law« (sædvaneretten)) eller mindst et års ophold i det land, hvor begæringen er indgivet ([2]), seneste fælles opholdssted inden begæringen eller mindst en af de to ægtefællers nationalitet.

1.18 Forordning nr. 2201(2003) fastsætter (i ottende betragtning), at »hvad angår retsafgørelser vedrørende skilsmisse, separation og omstødelse af ægteskab, vedrører denne forordning kun opløsningen af ægteskabelige forbindelser, og den berører ikke spørgsmål som årsager til skilsmissen, ejendomsretlige følger af ægteskabet eller andre foranstaltninger i tilknytning hertil«. (Det er enighed om, at de økonomiske konsekvenser og andre virkninger af skilsmissen varierer i henhold til det kompetente domsland eller den gældende lov, og at ægtefællerne har mulighed for at tage hensyn hertil, når de vælger domstol).

1.19 Desuden bør de endelige afgørelser fra de nationale domstole automatisk anerkendes i hele EU uden mellemliggende valideringsprocedurer eller påberåbelse af grunde til manglende gennemførelse ([3]). Det certifikat, som udstedes med henblik på gennemførelsen, bør således ikke kunne appelleres.

1.20 Den generelle kompetence tilhører hjemlandet (medlemslandet eller medlemslandets retslige opdeling for Det Forenede Kongerige eller forskellige lovgivninger for England og Wales, Skotland, Nordirland og Gibraltar). Forordningen overtager Haag-konventionens kriterier i stort set samme rækkefølge og tilføjer et yderligere kriterium: en af ægtefællernes sædvanlige opholdssted i tilfælde af fælles begæring. Ægtefællerne skal være af samme nationalitet, hvis begæringen er indgivet i hjemlandet, uanset begges faktiske opholdssted eller bopæl. Hvis sagsøgeren er af opholdslandets nationalitet, reduceres fristen for ophold til seks måneder.

1.21 I henhold til artikel 7, stk. 2, om anden kompetence kan en ægtefælle, der har et medlemslands nationalitet, indgive begæring i sit hjemland i henhold til landets gældende regler om retternes kompetence, hvis ægtefællen har et tredjelands nationalitet eller ikke har opholdssted (eller »domicil« i henhold til »common law«) i et medlemsland. Der kan imidlertid opstå en positiv konflikt om kompetence med en domstol, der har fået sagen forelagt af den anden ægtefælle i et tredjeland. Hvis der ikke er en kompetent ret i et medlemsland, men derimod i et tredjeland og hvis en af eller begge de tidligere ægtefæller har EU-borgerskab eller har sædvanligt opholdssted i et medlemsland, og hvis de ønsker at den udenlandske afgørelse skal anerkendes af samtlige medlemsstater eller i det mindste af deres respektive oprindelsesland eller opholdsland, er de i disse tilfælde underlagt den ret, der gælder for udenlandske afgørelser eller bestemmelserne om gensidig anerkendelse af eventuelle internationale aftaler; skal Bruxelles II-forordningen revideres på dette punkt for EU-statsborgere?

1.22 Der findes flere og mere eksplicitte kompetencetildelingskriterier i den pågældende fællesskabsforordning end i Haag-konventionen, og disse kriterier bør anvendes som basiskriterier for en specifik forordning om skilsmisse (f.eks. henvisning til disse bestemmelser samt bestemmelserne om gensidig anerkendelse af afgørelser).

1.23 Hverken Haag-konventionen eller Bruxelles II-forordningen indeholder bestemmelser om lovvalg ved skilsmisse, og forordningen begrænser sit anvendelsesområde til skilsmisse, separation og omstødelse af ægteskab, eftersom den hverken behandler årsager eller konsekvenser af opløsningen af et ægteskab. Disse spørgsmål henvises til den nationale lovgivning.

1.24 Det skal f.eks. bemærkes, at omkring 15 % af alle begæringer om skilsmisse, separation eller omstødelse af ægteskab i Tyskland har en international dimension. Antallet af skilsmisser i de forskellige medlemslande, der har europæisk dimension, kendes ikke.

2. **EØSU's supplerende betragtninger og forslag**

2.1 De regler om lovvalg, der anvendes i øjeblikket, er de nationale regler i det medlemsland, hvor retten er placeret. Dette kan medføre forskellige løsninger fra land til land, hvad angår den valgte lov i den samme situation — alt afhængig af, hvor begæringen er indgivet.

2.2 Grønbogen giver en række udvalgte eksempler både på kompetence, der kan fremprovokere en negativ konflikt og føre til nægtet adgang til retten, og på de forskellige løsningsmuligheder. Det kan tænkes, at løsningen hverken svarer til den ene eller begge ægtefællers forventninger. Det betyder, at der i visse tilfælde er en vis usikkerhed og mangel på retslig forudsigelighed og risiko for »forum shopping« og »kapløb til retten«. Dette skyldes Bruxelles II-forordningens regel om litispendens (den ret, hvor sagen først indbringes, er kompetent, hvis der er et tilknytningskriterium).

2.3 Der opstår navnlig problemer, hvis ægtefællerne hverken har fælles nationalitet eller opholdssted eller, hvis ægtefællerne har samme nationalitet, men opholder sig i et andet land, end den nationalitet de har.

([2]) I nogle medlemslande er et ophold på seks måneder tilstrækkeligt.
([3]) Med undtagelse af påberåbelse af et eventuelt nationalt forbehold vedrørende den offentlige orden, der bør fortolkes snævert.

2.4 I sådanne situationer er EØSU enig i, at parterne skal have en vis fleksibilitet i forbindelse med lovvalg eller sagsøgte skal kunne påberåbe sig sine forventninger i forbindelse med lovvalg eller anmode om henvisning af sagen for en anden ret, som i højere grad har objektiv tilknytning til ægteskabet. I de tilfælde, hvor sagsøger påberåber sig en domstol og den almindelige nationale lovgivning, som den anvender, men hvor sagsøgte påberåber sig en anden kompetent domstol eller en anden gældende lovgivning, bør afgørelsen om kompetent domstol eller lovgivning henhøre under den domstol i første instans, der først fik sagen forelagt af sagsøger, og behandles efter hasteproceduren.

2.5 Hvis det eneste tilknytningskriterium er en af parternes nationalitet, kræver forordningen at den ret, hvor parterne har deres sædvanlige opholdssted, benyttes, selv om lovvalget ikke nødvendigvis svarer til deres fælles forventninger (f.eks. ønske om at anvende retten i det land, som ægteskabet har størst tilknytning til).

2.6 Parternes ret til at vælge bør spille en rolle og man bør ikke blot nøjes med en mekanisk anvendelse af tilknytningskriterierne. Dette kunne f.eks. ske gennem mulighed for at vælge mellem loven på grundlag af nationalitet og loven i domslandet, men uden mulighed for henvisning til en anden ret.

2.7 I forbindelse med opløsning af ægteskaber indgået i kirken og opløst af en kirkelig ret, har nogle medlemsstater forelagt sådanne afgørelser til anerkendelse i deres civile retter i henhold til en tvangsakkord eller en aftale indgået med »Pavestolen« (Italien, Portugal, Spanien og Malta ([4])). Opløsning af et ægteskab indgået i kirken kan forårsage lovvalgsproblemer med de interne retter i andre medlemsstater på grund af at de ikke anerkender opløsningen af et ægteskab indgået i kirken eller på grund af proceduren ([5]).

2.8 I tilfælde af en grundlæggende konflikt eller en procedurekonflikt med den interne offentlige orden eller med den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder skal den stat, hvor sagen er indbragt, afvise fuldbyrdelsen eller anerkendelsen af en afgørelse truffet af en kirkelig ret. En normal civilretlig procedure om omstødelse, separation eller skilsmisse skal kunne indledes af sagsøger. Ellers har de skadelidte kun mulighed for at appellere til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg, hvilket kan forlænge proceduren urimeligt meget.

([4]) Polen har ikke redegjort for sin aftale med Vatikanet.

([5]) Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Strasbourg, sag 30882/96, dom af 26.7.2001 »Pellegrini mod Italien«; annullering af den italienske dom, der havde accepteret den afgørelse om ugyldigt ægteskab, som i en appelsag var truffet af den kirkelige appelret på grund af en krænkelse af forsvarets rettigheder.

2.9 Selv om antallet af negative kompetencekonflikter er relativt lavt, mener EØSU, at et fællesskabsinitiativ er vigtigt, hvis en sådan situation fører til krænkelse af den grundlæggende rettighed om adgang til en kompetent ret i afgørelser om skilsmisse, separation eller omstødelse af ægteskab.

2.10 Dette bør således medføre, at en harmonisering af lovvalgs- og kompetencereglerne accepteres for at undgå, at der nægtes en sådan adgang til rettigheder.

2.11 Men de harmoniserede regler bør indeholde en alternativ mulighed i forbindelse med anerkendelse eller fuldbyrdelse af en afgørelse med et europæisk aspekt truffet af et tredjeland, hvis denne afgørelse er i strid med en grundlæggende rettighed for en af parterne eller andre bindende nationale bestemmelser, som dommeren skal tage med i billedet på eget initiativ.

2.12 Fællesskabsretten bør desuden ikke acceptere, at alle medlemslandene obligatorisk skal anerkende en afgørelse om skilsmisse, omstødelse eller separation, der er afsagt i et tredjeland og som vedrører personer med fast bopæl i EU, men som ikke har EU-statsborgerskab, uden en forudgående fuldbyrdelsesprocedure, selv når et andet medlemsland tidligere har anerkendt en sådan afgørelse i medfør af en bilateral aftale med det pågældende tredjeland ([6]).

2.13 EØSU mener, at forlængelse af kompetence skal være tilladt i tilfælde af fælles appel, forudsat at der findes et tilknytningskriterium med det valgte domsland. Et officielt bekræftet dokument (f.eks. et dokument oprettet ved notar,…) kunne være påkrævet ved fælles begæring om forlængelse.

2.14 Udvalget mener, at de forskellige konsekvenser af en skilsmisse m.h.t. forældreret, forældremyndighed over mindreårige og formueforhold bør indgå i en sammenlignende undersøgelse af landene; disse punkter må ikke undervurderes i forbindelse med et eventuelt »kapløb til retten«. Under alle omstændigheder er det svært at behandle skilsmissespørgsmålet, som det er tilfældet i grønbogen, uden at se på de familie- og formuemæssige konsekvenser, der ofte varierer fra land til land alt efter lovvalg eller de nationale domstoles gældende retspraksis (f.eks. i forbindelse med forældremyndighed).

([6]) Formuleringen er acceptabel, selv om det ikke eksplicit angives, at det drejer sig om en ordning, der kan anvendes på retlige afgørelser fra et medlemsland, men det vil dog være bedre at præcisere dette for at undgå fortolkningsvanskeligheder.

2.15 For så vidt de ikke allerede har gjort det, bør medlemsstaterne opfordres til at overveje alle muligheder for at indføre alternative konfliktløsningsmetoder, som f.eks. mægling ([7]), i forbindelse med europæiske skilsmisse-, separations- og omstødelsessager. Dette ville lette adgangen til domstolene og afkorte sagsbehandlingstiden for de berørte.

2.16 EØSU er åben over for det vigtige spørgsmål om borgerne og deres mobilitet; udvalget følger resultatet af Kommissionens høringer samt af de mere konkrete lovforslag, der efterfølgende vil kunne fremsættes; man kan forestille sig en ændring af den nye Bruxelles II-forordning eller en særlig forordning om skilsmisse; EØSU ønsker endvidere en bedre orientering om antallet af skilsmissebegæringer pr. land med fællesskabsdimension, antallet af negative kompetencekonflikter og andre relevante oplysninger. EØSU vil herefter kunne undersøge problemerne nærmere i tilfælde af et kommende lovforslag om kompetence og gældende lovgivning ved skilsmisse.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([7]) Grønbog KOM(2002) 196 om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71«

KOM(2004) 830 endelig — 2004/0284 (COD)

(2006/C 24/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. januar 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 251 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede José Isaías Rodríguez García-Caro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005, mødet den 28. september 2005, følgende udtalelse med 171 stemmer for, ingen imod og 4 hverken for eller imod:

1. **Indledning**

1.1 Siden den blev vedtaget, er forordning nr. 1408/71 og 574/72 om anvendelsen af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, blevet ændret flere gange for at følge med udviklingen i disse ordninger og i de ydelser, de omfatter.

1.2 Det drejer sig grundlæggende om at bringe forordningerne på linie med de lovændringer, der finder sted i medlemsstaterne, og med Domstolens forskellige domme. Formålet med det forordningsforslag, der nu forelægges EØSU, er således at tage hensyn til de ændringer, der er sket i den nationale lovgivning især i de nye medlemsstater, og videreføre forenklingen af procedurerne for adgang til sygehjælp i udlandet ved også at ændre reglerne for ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme.

1.3 Den seneste ændring af begge forordninger blev foretaget med forordning nr. 631/2004 ([1]), som indføjede ovennævnte ændringer af reglerne for ydelse af sygehjælp i en anden medlemsstat. EØSU har afgivet udtalelse ([2]) om dette forslag til forordning.

1.4 Men den største ændring i koordineringen af medlemsstaternes sociale sikringsordninger er dog den, der gennemføres i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 883/2004 ([3]), som efter seks års behandling i EU-institutionerne nu er blevet vedtaget og offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Denne forordning, som erstatter forordning nr. 1408/71, er endnu ikke trådt i kraft i afventning af vedtagelsen af gennemførelsesforordningen, som på sin side skal afløse den gældende forordning nr. 574/72.

Om forordningen om koordinering af de sociale sikringsordninger afgav EØSU udtalelse ([4]) på grundlag af det forslag, der i sin tid blev fremlagt af Kommissionen.

2. **Forslagets indhold**

2.1 Forslaget indeholder ændringer til to forordninger. Dels til forordning nr. 1408/71, dels til forordning 574/72, som fastsætter gennemførelsesbestemmelserne til denne. Der er ingen sammenhæng mellem de to ændringer, da de udspringer af forskellige juridiske forhold, som nævnt ovenfor i punkt 1.2.

2.1.1 Hvad angår forordning nr. 1408/71 foretages der ændringer i flere af dens bilag. Disse bilag vedrører særlige situationer i de forskellige medlemsstater, som skal nævnes udtrykkeligt heri, for at borgerne kan være omfattet af de relevante bestemmelser.

2.1.2 Ændringerne af forordning nr. 574/72 skal forenkle indholdet og reducere de administrative procedurer, der skal følges i dag for at få sygehjælp i en anden medlemsstat ved arbejdsulykker eller erhvervssygdomme. Der anvendes de samme kriterier for forenkling af reglerne for ydelse af sygehjælp generelt, som blev fulgt i forbindelse med forordning nr. 631/2004.

([1]) EUT L 100 af 6.4.2004.

([2]) EØSU's udtalelse om *Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om koordineringen af de sociale sikringsordninger* (ordfører: José Isaías Rodríguez García Caro - EFT C 75 af 15.3.2000).

([3]) EUT L 166 af 30.4.2004.

([4]) EØSU's udtalelse om *»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, for så vidt angår harmonisering af rettigheder og forenkling af procedurer«* (Ordfører: Peter Boldt - EUT C 32 af 5.2.2004).

3. **Generelle bemærkninger**

3.1 EØSU bifalder forslagets indhold, da det viderefører den linie med forbedring og forenkling af de fastsatte procedurer med henblik på en optimal koordinering af de sociale sikringsordninger i EU. Enhver ændring, som kommer EU's borgere til gode og letter forholdet til de offentlige myndigheder i medlemsstaterne vil altid blive hilst velkommen af EØSU.

3.2 EØSU ser også positivt på forslaget til forordning, da det udtrykkeligt udvikler en af de fire friheder, som Den Europæiske Union oprindeligt er funderet på, nemlig fri bevægelighed for arbejdstagere og nu — gennem udvidelse af denne ret — fri bevægelighed for personer, som er omfattet af den foreslåede ordning. Derfor må EØSU endnu en gang gentage sin opfordring til de forskellige instanser i EU og i medlemsstaterne om at få fjernet alle eksisterende barrierer, således at der kan skabes et egentligt område med fri bevægelighed for personer inden for EU's grænser og en reel europæisk socialret. EØSU glæder sig over indholdet i forslaget, da det tilfører et nyt element, som styrker en grundlæggende borgerret.

3.3 Den fælles beslutningsprocedure kan i kraft af sin varighed føre til betydelige ændringer i forslagenes indhold. I en tidligere EØSU-udtalelse ([5]) om et forslag om delvise ændringer af de to forordninger pegede EØSU på nødvendigheden af at blive hørt og afgive udtalelse inden for en realistisk tidshorisont, især når der er tale om forslag af denne art, der drejer sig om ændringer af arbejds- og socialretlige bestemmelser. Dette standpunkt blev bekræftet i en senere udtalelse ([6]) fra EØSU, som anmodede om at få mulighed for at udtale sig om enhver ændring af teksten, der måtte blive indføjet i løbet af beslutningsproceduren. Derfor påpeger EØSU endnu en gang, at der skal tages hensyn til dets rådgivende rolle i denne form for procedurer.

3.4 Med vedtagelsen og offentliggørelsen af forordning nr. 883/2004 ([7]) om koordinering af de sociale sikringsordninger, er den i punkt 3.3 beskrevne situation blevet endnu mere eklatant. I sin udtalelse ([8]) herom påpegede EØSU, at det i betragtning af forslagets komplicerede karakter og de mange ændringer, det med al sandsynlighed ville undergå i løbet af behandlingen, var nødvendigt at følge forslagets videre skæbne. Fire år efter afgivelsen af denne udtalelse er forordningen blevet vedtaget, uden at EØSU har fået lejlighed til at ytre sig om indholdet.

I betragtning af sådanne ordningers rækkevidde og den store betydning det har, at EØSU's stemme bliver hørt på det mest opportune tidspunkt, anmoder EØSU om, at høringsproceduren tilpasses for at give det organiserede civilsamfund mulighed for at deltage mere effektivt i EU's lovgivningsproces.

Ligeledes anser EØSU det for nødvendigt at udarbejde en initiativudtalelse om den nye forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som til sin tid vil erstatte den gældende forordning nr. 1408/71, for yderligere at underbygge det standpunkt, EØSU indtog i ovennævnte udtalelse.

3.5 Ligeledes mener EØSU, at bestemmelserne om den rådgivende funktion, der i henhold til forordning nr. 1408/71, afsnit V, tilkommer Den Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring, skal overholdes til punkt og prikke. Denne kommission, som først og fremmest er sammensat af fagforenings- og arbejdsgiverrepræsentanter, er det forum, hvor arbejdsmarkedsparterne kan komme til orde over for EU-institutionerne gennem udtalelser eller forslag til ændringer i den sociale sikring på EU-plan.

3.6 I henhold til artikel 90 i forordning nr. 883/2004 ophæves forordning nr. 1408/71 bortset fra visse særlige tilfælde, og artikel 91 fastsætter, at den træder i kraft tyve dage efter offentliggørelsen. I andet afsnit i denne artikel anføres det dog, at den finder anvendelse fra datoen for gennemførelsesforordningens ikrafttræden.

Af disse grunde, og i betragtning af at år 2006 er udpeget til europæisk år for arbejdstagernes mobilitet, opfordrer EØSU EU-institutionerne og medlemsstaterne til så hurtigt og effektivt så muligt at få udarbejdet og vedtaget den fremtidige gennemførelsesforordning, således at bestemmelserne i den nye koordineringsforordning snarest muligt kan træde i kraft og dermed træde i stedet for de komplicerede bestemmelser i den nuværende forordning nr. 1408/71.

4. **Særlige bemærkninger**

4.1 Rådets forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet.

4.1.1 Bilag I, II, II a, III, IV og VI til forordningen ændres i henhold til artikel 1 i forslaget.

([5]) EØSU's udtalelse om »*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71*« (Ordfører: José Isaías Rodríguez García-Caro - EFT C 367 af 20.12.2000).

([6]) EØSU's udtalelse om »*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, for så vidt angår harmonisering af rettigheder og forenkling af procedurer*« (Ordfører: Peter Boldt - EUT C 32 af 5.2.2004).

([7]) EUT L 166 af 30.4.2004.

([8]) EØSU's udtalelse om »*Forslag til Rådets forordning (EF) om koordinering af de sociale sikringsordninger*« (ordfører: José Isaías Rodríguez García-Caro - EFT C 75 af 15.3.2000).

4.1.2 Bilag I, del II (forordningens anvendelsesområde og i den forbindelse definitionen af »familiemedlem«), tilpasses for at tage hensyn til ændringerne i den slovakiske lovgivning.

4.1.3 Ændringen af bilag II, del I (særordninger for selvstændige erhvervsdrivende, som ikke er omfattet af forordningens anvendelsesområde), følger af ændringer i den franske lovgivning.

4.1.4 Som følge af ændringerne af den estiske, lettiske og polske lovgivning ændres bilag II, del II (særlige ydelser i anledning af fødsel eller adoption, som ikke er omfattet af forordningens anvendelsesområde). I samme bilag foretages der desuden en ændring med sigte på Luxembourg, som følge af en afgørelse fra EF-domstolen, hvorefter ydelser i anledning af fødsel eller adoption ikke er udelukket fra forordningens anvendelsesområde, men snarere er at betragte som en familieydelse, der kan eksporteres.

4.1.5 Bilag II a) til forordningen (særlige ikke-bidragspligtige ydelser) ændres som følge af forskellige ajourføringer og tilpasninger i den pågældende tyske, slovakiske, lettiske og polske lovgivning.

4.1.6 I bilag III, del A (bestemmelser i overenskomster om social sikring, som forbliver i kraft på trods af forordningens bestemmelser om deres bortfald), stryges unødvendige optegnelser for at forenkle indholdet.

Af samme grund ændres bilag III, del B (bestemmelser i bilaterale overenskomster, der ikke finder anvendelse på alle de personer, der er omfattet af forordningen). Der foretages følgelig en omnummerering, og der medtages bilaterale overenskomster eller aftaler, som opfylder betingelserne for at blive optegnet.

4.1.7 Bilag IV, del A (oversigt over de nationale lovgivninger, hvorefter størrelsen af ydelser ved invaliditet er uafhængig af forsikringsperiodernes længde), ændres for at tage højde for en tilsvarende bestemmelse i den tjekkiske lovgivning.

Af samme grund foretages der med sigte på Tjekkiet og Estland en ændring af bilag IV, del C (oversigt over de tilfælde, hvor ydelsen ikke beregnes efter den dobbelte pensionsberegning), eftersom denne aldrig vil give et højere resultat.

Bilag IV, del D (fortegnelse over de ydelser og aftaler vedrørende samtidig ret til flere ydelser af samme art i to eller flere medlemsstater), tilpasses ændringer i den slovakiske lovgivning.

4.1.8 Bilag VI (særregler for anvendelsen af visse medlemsstaters lovgivning) tilpasses ændringer i den nederlandske lovgivning.

4.1.9 Ændringerne af de forskellige bilag til forordning nr. 1408/71 opfylder flere formål, som EØSU ønsker at fremhæve.

For det første skal det understreges, at disse ændringer giver en række forenklinger, der gør anvendelsen og forståelsen af den nemmere. Hermed videreføres den linie, der blev lagt med forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som har til formål at forenkle og modernisere denne koordinering, samtidig med at der tages hensyn til medlemsstaternes lovgivning på socialsikringsområdet. EØSU støtter disse ændringer.

For det andet kan det fastslås, at nogle lande har indført nye ydelser for bestemte forsikringstilfælde, som er udtryk for fremskridt i de pågældende medlemsstaters sociallovgivning. EØSU glæder sig over de forbedringer af de sociale rettigheder, der foretages i de forskellige medlemsstater, men beklager, at borgerne i de nyeste medlemsstater underkastes særlige administrative begrænsninger.

4.1.10 Endelig mener EØSU, at bilag II, del II, i forordningen bør udgå. Medlemsstaterne bør være lydhøre over for Domstolens retspraksis, som fastsætter, at ydelser i anledning af fødsel eller adoption ikke er særlige ydelser, men snarere familieydelser, der følgelig kan eksporteres. EØSU håber, at medlemsstaterne vil anerkende denne retstilstand, før Domstolen ved dom udvider den til hele EU.

4.2 Rådets forordning nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71.

4.2.1 Artikel 2 i forslaget ændrer fire artikler i forordningen, som alle vedrører sygehjælp i tilfælde af arbejdsulykker og erhvervssygdomme.

4.2.2 Stk. 5 og 6 i artikel 60 (naturalydelser under ophold i en anden medlemsstat end den kompetente) udgår. Hermed udgår bestemmelsen om, at hospitalsindlæggelsen skal meddeles, da den ikke er blevet fulgt i praksis.

EØSU støtter alle foranstaltninger, som giver en administrativ forenkling og afskaffer unødigt bureaukrati.

4.2.3 Ordlyden af artikel 62 (naturalydelser ved ophold i en anden medlemsstat end den kompetente) ændres. Med indførelsen af det europæiske sygesikringskort afskaffes overflødige formaliteter, som under alle omstændigheder vil blive ordnet af de statslige kompetente institutioner og ikke af den berørte person. Ordlyden kommer altså til at svare til forordningens artikel 21 efter ændringen af denne i henhold til forordning nr. 631/2004.

EØSU støtter enhver ændring, som letter borgernes adgang til de ydelser, de har ret til.

4.2.4 I artikel 63 (naturalydelser til arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, som flytter eller vender tilbage til bopælslandet, samt til arbejdstagere eller selvstændige, som har tilladelse til at søge lægehjælp i en anden medlemsstat) ændres stk. 2. Det er nødvendigt, fordi der her henvises til stk. 5 og 6 i artikel 60, som stryges i dette nye forslag til forordning.

4.2.5 I artikel 66 (tvivl om en ulykkes eller sygdoms arbejdsrelaterede karakter) fjernes henvisningen i stk. 1 til forordningens artikel 20, som bortfalder i henhold til forordning nr. 631/2004.

4.2.6 EØSU støtter alle de foreslåede ændringer, fordi de forbedrer forordningen ved at forenkle ordlyden og begrænse bureaukratiet og dermed letter borgernes kontakt med myndighederne.

5. **Konklusioner**

5.1 EØSU støtter generelt forordningsforslaget med forbehold af bemærkningerne i nærværende udtalelse. Det er efter udvalgets mening positivt, at ordlyden af forordning nr. 1408/71 og 574/72 forenkles og forbedres for at fremme unionsborgernes frie bevægelighed. Endnu mere positivt ville det dog være, hvis forordning nr. 833/2004, som i sig selv udgør en generel og for koordineringen af de sociale sikringsordninger vidtrækkende forenkling, blev sat i kraft.

5.2 Eftersom EØSU ikke har haft lejlighed til at udtale sig om den endelige version af forslaget til forordning nr. 883/2004, som det nu fremstår efter en langtrukken lovgivningsprocedure, bør der efter EØSU's mening ufortøvet udarbejdes en initiativudtalelse om dette forslag, før man går i gang med lovgivningsbehandlingen af forslaget til gennemførelsesforordning, som Kommissionen er ved at lægge sidste hånd på.

5.3 EØSU opfordrer Kommissionen til snarest at færdiggøre forslaget til gennemførelsesforordning, og det opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at gå hurtigt frem med lovgivningsproceduren med henblik på vedtagelsen af den nævnte forordning, således at den langsommelighed, der blev lagt for dagen i behandlingen af forordning nr. 883/2004, ikke gentager sig, især når man betænker, at året for arbejdstagernes mobilitet fejres i 2006.

5.4 Hvad angår de foreslåede tilpasninger i de forskellige bilag til forordning nr. 1408/71, anmoder EØSU om, at tilpasningen i bilag II, del II, om særlige ydelser i anledning af fødsel eller adoption hurtigst muligt bliver strøget, og at dette sker med tilslutning fra de medlemsstater, som endnu fastholder disse ydelsers ekstraordinære karakter.

Bruxelles, den 28. september 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 oprettelse af et europæisk institut for ligestilling mellem mænd og kvinder«

KOM(2005) 81 endelig — 2005/0017 (COD)

(2006/C 24/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 22. marts 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede **Dana Štechová** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling af 28.-29. september 2005, mødet den 28. september, følgende udtalelse med 166 stemmer for, 5 imod og 7 hverken for eller imod:

1. **Regionsudvalgets konklusioner og henstillinger** ([1])

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bekræfter sin interesse i, at der sikres fremskridt på ligestillingsområdet. EØSU har i sine seneste udtalelser om dette emne på ny understreget det nødvendige i, at der sker mere konkrete fremskridt på området ([2]). Ligestilling mellem kønnene står højt på EU's politiske dagsorden og bør fortsætte med at være et højt prioriteret område. Skønt der i de seneste år er ydet en større indsats for at fremme ligestilling mellem kønnene i EU, er kvinder fortsat ringere stillet end mændene inden for de fleste aktivitetsområder ([3]) — dette må ændres. Diskrimination mod mænd forekommer også, om end i mindre grad. Dette problem må også løses. Det er også nødvendigt at løse en lang række problemer, der skyldes forskelsbehandling (på grund af seksuel orientering, alder, helbredstilstand, handicap, etnisk oprindelse), og som tilspidses, når kønsdimensionen tages med i betragtning.

1.1.1 Der forekommer mange forskellige former for uligheder mellem mænd og kvinder. Der findes eksempler herpå overalt i EU. Disse eksempler må indsamles, og problemerne må identificeres, dokumenteres og analyseres, så der kan drages lære af dem på EU-plan, og der kan findes tilfredsstillende løsninger på dem.

1.1.2 EØSU bifalder derfor ethvert effektivt instrument, der bidrager til at fremskynde reel ligestilling mellem kønnene.

1.1.3 EØSU støtter forslaget om at oprette et europæisk institut for ligestilling mellem mænd og kvinder ([4]) (herefter benævnt »instituttet«), som det mener vil blive et effektivt instrument med stort potentiale, der vil kunne understøtte EU's og medlemsstaternes bestræbelser på at gøre fremskridt på ligestillingsområdet, både på det retlige og praktiske plan.

1.2 EØSU kan tilslutte sig begrundelsen for at oprette et uafhængigt institut og beslutningen om, at instituttet ikke må træde i stedet for eller svække de nuværende velfungerende og erfarne specialiserede EU-agenturer og -institutter eller dem, der er under oprettelse ([5]). Ej heller må oprettelsen af instituttet svække princippet om integrering af kønsaspektet (mainstreaming) i EU-organerne og i samtlige EU-politikker og –programmer: EØSU er overbevist om, at dette initiativ tværtimod vil styrke princippet.

1.3 EØSU mener, at instituttet vil opnå autoritet på baggrund af sin objektivitet, neutralitet, uafhængighed, eksperterfaring og evne til at samle relevante informationer på ét sted, og at det kan blive et nyttigt værktøj for et bredt spektrum af brugere. Under forudsætning af, at princippet om integrering af kønsaspektet »gender mainstreaming« følges systematisk, vil instituttet kunne betjene meget forskellige »kunder« — fra brede befolkningsgrupper i civilsamfundet til EU's beslutningsorganer.

1.3.1 Hertil kommer, at instituttet ikke kun vil fungere inden for EU, men også i en bredere europæisk kontekst, herunder forberedelsen af yderligere udvidelser af EU, samt på internationalt plan. Det vil således bidrage til at fremme multikulturelle forbindelser og udvekslinger.

([1]) Samtlige henvisninger til titler, stillinger og opgaver i nærværende udtalelse dækker både mænd og kvinder.

([2]) EØSU's udtalelse af 10.12.2003 om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om fastlæggelse af et fællesskabsprogram med henblik på at fremme organisationer, der er aktive på europæisk plan, hvad angår ligestilling mellem mænd og kvinder« (ordfører: Christina Warholin) - EUT C 80 af 30.3.2004.
EØSU's udtalelse af 3.6.2004 om »Ligebehandling af kvinder og mænd i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser« (ordfører: Clare Carroll) – EUT C 241 af 28.9.2004.
EØSU's udtalelse af 15.2.2004 om omredigering af ligestillingsdirektiverne (ordfører: Sukhdev Sharma) (CESE 1641/2004).
EØSU's udtalelse om »+10 år efter Beijing: vurdering af fremskridtene på området for ligestilling mellem mænd og kvinder i Europa og i udviklingslandene« (Ordfører: Susanna Florio), EUT C 221 af 8.9.2005.

([3]) KOM(2005) 44.

([4]) Det anvendte navn på tjekkisk svarer ikke til den officielle tjekkiske oversættelse – jf. bemærkningen til instituttets navn i punkt 3.3.

([5]) Dublin-instituttet, Bilbao-agenturet, CEDEFOP, menneskerettighedsagenturet.

1.4 EØSU mener, at instituttets beføjelser og ansvarsområder i betragtning af de ambitiøse mål og opgaver, det skal stå for, bør defineres mere præcist end foreslået af Kommissionen, når det drejer sig om instituttets forsknings-, informations- og uddannelsesfunktion m.v. Målene for dataindsamling og –behandling må præciseres, så instituttet får mulighed for at spille sin rolle fuldt ud i EU's beslutningsproces. I den forbindelse bør det erindres, at samtlige EU-institutioner og –organer er henvist til medlemsstaternes statistiske ressourcer. Instituttet bør have mulighed for at fremsætte sine synspunkter om planlagte projekter. Instituttet bør også have en instruerende rolle i spørgsmål om integrering af kønsaspektet og have mulighed for at præsentere sine synspunkter om EU-initiativer og –aktiviteter på dette område.

1.4.1 EØSU mener endvidere, at en nøjere definition af instituttets mål og opgaver ville bidrage til at understrege behovet for instituttet og gøre det klart, at de nødvendige ressourcer må stilles til rådighed, for at det kan opfylde sine mål.

1.5 Instituttet må have en stærk moralsk autoritet, dets gennemsigtighed må øges, og det må sikres mere effektive forbindelser med relevante grupper i civilsamfundet (artikel 10, stk. 1, litra a) — c)), som har stor erfaring med hensyn til analyser og sagkundskab i ligestillingsspørgsmål, og som også mere direkte kan afspejle EU-borgernes behov. EØSU anbefaler derfor på det kraftigste, at der sidder flere repræsentanter for disse civilsamfundsgrupper i instituttets bestyrelse (se punkt 3.7.2 — 3.7.3 nedenfor). I den forbindelse understreger EØSU den vigtige rolle, arbejdsmarkedsparterne på forskellige niveauer spiller for løsning af ligestillingsproblemer på arbejdsmarkedet.

1.6 Samtidig opfordrer EØSU kraftigt til, at repræsentanter for Europas arbejdsmarkedsparter og de relevante ngo'er får samme status i bestyrelsen som de øvrige medlemmer, dvs. at de har stemmeret (jf. punkt 3.7.4 nedenfor).

1.7 EØSU anser det for nødvendigt, at finansieringen af instituttet er tilstrækkelig til, at det kan udføre sine opgaver fuldt ud, parallelt med andre EU-organer eller –programmer, som også beskæftiger sig med ligestillingsproblematikken, og ikke på bekostning af disse.

1.8 Selv om forslaget til forordning ikke angiver, hvor instituttet skal have sæde, støtter EØSU anbefalingen om, at det oprettes i ét af de lande, der tiltrådte EU i 2004. Nogle af disse lande har allerede udtrykt interesse for at blive vært for instituttet, hvilket også ville imødekomme behovet for en afbalanceret decentralisering af institutioner i forskellige dele af EU og åbne mulighed for mere direkte kontakt med borgerne i det valgte værtsland og et bedre kendskab til dets erfaringer på ligestillingsområdet.

1.9 EØSU er overbevist om, at et tæt samarbejde med instituttet vil gavne samtlige berørte parter, og erklærer sig rede til at samarbejde med instituttet inden for rammerne af fællesskabsreglerne.

2. **Indledning — generelle bemærkninger**

2.1 Europa-Kommissionen offentliggjorde den 8. maj 2005 sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk institut for ligestilling mellem mænd og kvinder ([6]), og udtalte i sin pressemeddelelse ([7]) bl.a., at:

> »Instituttet bliver et uafhængigt ekspertisecenter på europæisk niveau, som skal indsamle, analysere og formidle pålidelige og sammenlignelige forskningsresultater og informationer til brug for beslutningstagere i både Bruxelles og medlemsstaterne. Det vil råde over et dokumentationscenter og et bibliotek, som vil være åbent for offentligheden.
>
> Instituttet skal fremme forskning og erfaringsudveksling ved at afholde møder mellem beslutningstagere, eksperter og interessenter og øge bevidstheden om ligestillingspolitikker ved hjælp af arrangementer som konferencer, kampagner og seminarer. En anden central opgave vil være at udvikle værktøjer, der skal understøtte integreringen af ligestillingsprincippet i alle fællesskabspolitikker.«

2.2 Det betydelige tidsrum, der er forløbet mellem det første initiativ til oprettelse af et europæisk institut i 1995 ([8]) og offentliggørelsen af forslaget til forordning i marts 2005, er blevet anvendt til faglige og politiske undersøgelser, som nu muliggør en velovervejet iværksættelse af projektet.

2.3 På sit møde den 1.-2. juni 2004 udtrykte Rådet (beskæftigelse, social- og arbejdsmarkedsforhold samt sundhed og forbrugerbeskyttelse) enstemmigt sin støtte til oprettelse af det europæiske institut ([9]):

> »Delegationerne støttede fuldt ud tanken om oprettelse af et sådant institut og understregede det vigtige i en struktur, som giver en merværdi og ikke overlapper aktiviteter, som allerede gennemføres på dette område. Behovet for budgetneutralitet blev også nævnt.«

Rådet foreslog, at instituttet varetager følgende opgaver:

— koordinationsspørgsmål

— centralisering og formidling af informationer

([6]) Jf. fodnote 4, som henviser til punkt 3.3.

([7]) Kommissionens pressemeddelelse IP/05/266, 8.3.2005. Foreligger kun på engelsk, fransk og tysk.

([8]) »Role of a future European Institute«, en undersøgelse gennemført for Europa-Parlamentet, endelig rapport, 15.6.2004.

([9]) Rådet for Den Europæiske Union, pressemeddelelse 9507/04, 1.-2.6.2004.

— synliggørelse af ligestillingsproblematikken og

— tilrådighedsstillelse af værktøjer til integrering af kønsaspektet i de forskellige politikker.

2.3.1 Det Europæiske Råd opfordrede derefter Kommissionen til at fremsætte sit forslag ([10]).

2.4 Beslutningen om at oprette instituttet kom således efter EU's udvidelse med ti nye medlemsstater, og EØSU anser det for vigtigt, at instituttets virksomhed fra første færd rettes mod det udvidede EU, hvilket vil gøre det muligt at tage hensyn til en bredere vifte af erfaringer, situationer og knowhow.

2.5 I sin udtalelse »+10 år efter Beijing: vurdering af fremskridtene på området for ligestilling mellem mænd og kvinder i Europa og i udviklingslandene« ([11]) gav EØSU for nylig en oversigt over udviklingen og omfanget af EU's initiativer på ligestillingsområdet. EØSU henleder opmærksomheden på denne udtalelse og understreger det vigtige i at anerkende, at behovet for ekspertrapporter, analyser og informationer og kvalitetskravene hertil er stigende på grund af en bredere anvendelse af princippet om integrering af kønsaspektet, hvilket EØSU helhjertet går ind for.

2.6 Praktiske erfaringer afslører nye og eksisterende problemer, som EU og medlemsstaterne står over for, og som der snarest må findes en løsning på. Problemerne er direkte relateret til ligestillingsspørgsmål, og det vil være instituttets opgave at behandle dem. Det drejer sig om:

— manglende ligestilling på arbejdsmarkedet, herunder navnlig kønsopdeling, når det drejer sig om, lønforskelle og risici på arbejdsmarkedet;

— kvinders karriereforløb og deres adgang til mellemleder- og lederstillinger, opfølgning af kvinder i ledende stillinger;

— mulighed for at forene arbejds- og privatliv;

— adgang til livslang læring, opfølgning af forbedringen i kvinders faglige kvalifikationer;

— den demografiske udvikling i EU;

— sex-handel med kvinder (og børn);

— alle former for kønsbaseret vold;

— kvinders utilstrækkelige deltagelse i beslutningstagningen;

— generelt utilstrækkelig bevidsthed om ligestillingsproblemer og fortsat utilstrækkelig gennemførelse af »gender mainstreaming«-princippet;

— præsentation af stereotype kønsroller (inden for uddannelse, medier, det offentlige liv og på arbejdsmarkedet);

— utilstrækkelig bevidsthed blandt kvinderne selv om den plads, de kan indtage i samfundet;

— tværkulturelle problemer;

— ligestilling inden for forskellige institutioner, organer og organisationer, herunder civilsamfundets organisationer;

— etc.

2.6.1 EØSU har allerede i sin udtalelse om +10 år efter Beijing, som læseren henvises til, udførligt beskrevet en lang række områder, hvor der må handles ([12]).

2.7 Som fremhævet ovenfor er EØSU klar over, at anvendelsen af »gender mainstreaming«-princippet bliver mere udbredt og er under stadig udvikling. EØSU er derfor enig i, at det bør være en uafhængig institution, der får til opgave at forene medlemsstaternes og civilsamfundsaktørernes indsats med henblik på at bistå fællesskabsorganerne i disse spørgsmål. Dette vil øge synergieffekten. EØSU mener endvidere, at der er garanti for, at instituttet og de eksisterende agenturer supplerer hinanden, og at udviklingen af gender mainstreaming-princippet vil fortsætte i disse agenturer i tæt samarbejde med instituttet. På samme måde må et systematisk samarbejde med institutionelle ligestillingsmekanismer være reglen.

2.8 EØSU minder om, at oprettelsen af instituttet nok er et skridt fremad, men ikke udelukker behovet for yderligere foranstaltninger til praktisk gennemførelse af princippet om lige muligheder inden for rammerne af samtlige mål, der er fastsat i fællesskabsteksterne. Det er særdeles vigtigt, at instituttet tager aktiv del i gennemførelsen af Lissabon-målene for vækst og jobskabelse.

2.9 EØSU støtter oprettelsen af instituttet, men det er vigtigt, at det får den størst mulige opbakning fra civilsamfundet på europæisk, nationalt og lokalt plan. Uden en sådan støtte vil instituttet ikke kunne komme godt fra start. De nødvendige ressourcer må derfor stilles til rådighed for det nye institut med henblik på, at det kan opnå troværdighed og pålidelighed. Hermed vil instituttet kunne udføre alle former for opgaver og skabe den interesse, det fortjener.

3. **Særlige bemærkninger**

3.1 EØSU godkender retsgrundlaget for oprettelse af instituttet, dvs. EF-traktatens artikel 141, stk. 3, og artikel 13, stk. 2. Det er enigt i begrundelserne, som fremføres under betragtningerne, hvoraf det også fremgår, at forslaget er i overensstemmelse med traktatens artikel 5.

([10]) Det Europæiske Råd, 17.-18. juni 2004, formandskabets konklusioner, afsnit 45, s. 11.

([11]) Ordfører Susanna Florio, punkt 4, EUT C 221 af 8.9.2005.

([12]) Ordfører Susanna Florio, Ibid. punkt 6, Konklusioner og arbejdsforslag, EUT C 221 af 8.9.2005.

3.2 EØSU mener endvidere, at samarbejdet med de eksisterende institutter og andre organer falder i tråd med Rådets ønske om at undgå overlapninger. EØSU bemærker, at der i 12. betragtning implicit henvises til andre EU-institutioner og –instanser som f.eks. Eurostat. EØSU henleder opmærksomheden på Kommissionens meddelelser om »Rammer for europæiske reguleringsorganer« ([13]) og »Udkast til interinstitutionel aftale om rammer for europæiske reguleringsorganer« ([14]) og konstaterer, at disse rammer også vil være afgørende for det nye instituts placering blandt de eksisterende institutioner.

3.3 EØSU henleder opmærksomheden på, at instituttets engelske navn (artikel 1) »European Institute for Gender Equality« klart afspejler dets opgave og rummer flest mulige dimensioner (etiske, moralske, æstetiske, kønslige etc.). Erfaringen viser imidlertid, at der ikke findes nogen nøjagtig ækvivalent for ordet »gender« på en række af de øvrige EU-sprog. I oversættelserne bør der derfor findes en formulering, der ligger så tæt som muligt på originalteksten.

3.4 Hvad angår instituttets formål, mener EØSU, at artikel 2 klart bør henvise til fremme af »gender mainstreaming«-princippet.

3.4.1 EØSU mener endvidere, at instituttet bør have til opgave at bistå arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer og andre civilsamfundsorganisationer i deres indsats på ligestillingsområdet. Der bør udtrykkeligt henvises til og tages hensyn til dette formål.

3.5 Efter EØSU's opfattelse er instituttets opgaver, der fastlægges i artikel 3, lige så vigtige som dets mål og bør uddybes, som påpeget ovenfor i punkt 1.4.

3.5.1 EØSU opfordrer til, at artikel 3, pkt. 1, litra a), udtrykkeligt nævner arbejdsmarkedets parter. I den forbindelse minder EØSU om, at de europæiske arbejdsmarkedsparter for nylig godkendte fællesskabsrammestrategien for ligestilling mellem mænd og kvinder.

3.5.2 EØSU understreger, at instituttet ved, også uden for rammerne af sin årsrapport, regelmæssigt at oplyse, hvordan det løser opgaver, som bl.a. følger af fællesskabsrammestrategien for ligestilling mellem mænd og kvinder, vil bidrage til at bevise sin merværdi. Ud over sin årlige rapport bør instituttet bl.a. også offentliggøre sit arbejdsprogram (artikel 3, stk. 1, litra e)).

3.5.3 De spørgsmål, instituttet behandler, vil endvidere kræve hensigtsmæssige arbejdsmetoder, som må tilpasses de forskellige former for ulige vilkår og kønsdiskriminering. Det stiller krav om bl.a. komparative metoder (»benchmarking«), casestudier, vertikal (sektoriel) dataindsamling, integrering af kønsaspektet i budgetlægningen, opfølgning etc. Det siger sig selv, at instituttet også på dette område må samarbejde med specialiserede agenturer og organer.

3.5.4 EØSU konstaterer, at instituttet i henhold til artikel 1, stk. 1, litra d), skal foretage undersøgelser i »Europa«. Heri ligger, at instituttets indsats også skal omfatte EØS, kommende medlemsstater og medlemmerne af Europarådet.

3.5.5 EØSU foreslår, at det nationale eller regionale plan medtages i artikel 3, stk. 1, litra g), for at gøre det muligt at inddrage andre interessenter, herunder de regionale og lokale myndigheder, som i væsentlig grad bidrager til at bevidstgøre den brede offentlighed om ligestillingsspørgsmål. Dette ville være i overensstemmelse med de formål, der opstilles i artikel 2 og i betragtningerne.

3.6 EØSU er enig i, at instituttet bør være uafhængigt af nationale myndigheder og civilsamfundet (artikel 5), men mener også, at det bør være uafhængigt af fællesskabsinstitutionerne for at give det en mere objektiv stilling i forhold til disse. EØSU foreslår derfor også at øge antallet af civilsamfundsrepræsentanter i instituttets bestyrelse med henblik på at styrke dets uafhængighed.

3.6.1 EØSU bifalder og støtter princippet om, at instituttet skal være frit og uafhængigt i sit samarbejde med myndighederne i medlemsstaterne. Det mener, at medlemmerne af det rådgivende forum bør være ansvarlige for rettidigt at fremskaffe og levere informationer (jf. punkt 3.8.2 nedenfor). Dette kunne være en passende opgave for organer, der opererer i medlemsstaterne inden for rammerne af direktivet om omarbejdning at direktivet om lige muligheder ([15]).

3.7 Hvad angår instituttets organer, anerkender EØSU bestræbelserne på at gøre bestyrelsen til det operationelle organ, der effektivt leder instituttet, så det kan tilpasse sig udviklingen og reagere effektivt på ændringer i efterspørgslen.

3.7.1 EØSU går imidlertid ind for princippet om, at Kommissionen kun skal kunne udpege medlemmer af bestyrelsen fra de nævnte grupper, hvis det sker på forslag af de organisationer, der nævnes i forordningen. Dette bør fremgå af artikel 10.

3.7.2 EØSU understreger, at Europas arbejdsmarkedsparter og relevante ikke-statslige organisationer på fællesskabsplan, der, som det udtrykkes i forordningen, »har en legitim interesse i at bidrage til bekæmpelse af forskelsbehandling på grundlag af køn og fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder«, må være effektivt og tydeligt repræsenteret, hvis bestyrelsen skal kunne varetage sine opgaver på tilfredsstillende vis, dvs. opfylde sit ansvar over for Kommissionen og medlemsstaterne og samtidig modtage feedback fra civilsamfundet. Desuden er der

([13]) KOM(2002) 718 af 11.12.2002.
([14]) KOM(2005) 59 af 25.2.2005.
([15]) KOM(2004) 279 af 21.4.2004.

ingen grund til ikke at foreslå, at der her skal sidde repræsentanter for civilsamfundet. Hvis de nationale arbejdsmarkedsparter, i modsætning til, hvad der gælder i EU's trepartsorganer, ikke bliver repræsenteret i bestyrelsen, bør det i det mindste på denne måde sikres, at arbejdsmarkedsparterne og de relevante ikke-statslige organisationer deltager aktivt i indsatsen.

3.7.3 EØSU opfordrer derfor kraftigt til, at antallet af bestyrelsesmedlemmer øges. Antallet af medlemmer bør øges således, at alle parter (Rådet, Kommissionen, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer og relevante ikke-statslige organisationer på fællesskabsplan) får seks repræsentanter. Det vil gøre det muligt for de organisationer, der omtales i artikel 10, stk. 1, litra a) — c), at sikre en lige repræsentation af mænd og kvinder under udvælgelsen af deres kandidater. Hver enkelt af de organisationer, der nævnes i forslaget til forordning, vil således have to repræsentanter i bestyrelsen.

3.7.4 Der er heller ingen grund til, at repræsentanterne for arbejdsmarkedsparterne og de ikke-statslige organisationer ikke skulle have stemmeret. Med henblik på mere effektivt at sikre instituttet uafhængighed samt selvstændighed og objektivitet i dets virksomhed opfordrer EØSU Kommissionen til at give hver repræsentant for arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer samt ikke-statslige organisationer fuld stemmeret. Dette stemmer overens med punkt 4, som foreskriver, at »hvert medlem af bestyrelsen eller, ved medlemmets fravær, suppleanten har én stemme«.

3.7.5 EØSU mener, at direktørerne for Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene, Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse og agenturet for grundlæggende rettigheder, hvor det er hensigtsmæssigt, bør have mulighed for at deltage direkte i bestyrelsens møder som observatører (artikel 10, stk. 11). Omvendt bør direktøren for instituttet også have mulighed for at deltage i disse organers møder (på bestyrelsens vegne eller på basis af et »aftalememorandum«).

3.8 EØSU har intet at indvende imod, at det rådgivende forum får til opgave at gøre det muligt for medlemsstaterne at inddrage relevante instanser og oprette et ekspertnet. I henhold til artikel 12 får dette organ ingen beslutningsbeføjelser i instituttet, og det er derfor unødvendigt at påpege, at de tre medlemmer, der repræsenterer de berørte parter på EU-plan, ikke har stemmeret. Man kan derfor spørge, hvorfor disse repræsentanter udpeges af Kommissionen. De burde udpeges direkte af de organisationer, der henvises til i artikel 10, stk. 1, litra a)-c).

3.8.1 Der må findes en metode til at sikre ligelig repræsentation af kvinder og mænd i det rådgivende forum.

3.8.2 Som nævnt i punkt 3.6.1 ovenfor bør det rådgivende forums medlemmer have til opgave at sikre samarbejde mellem instituttet og kompetente myndigheder i medlemsstaterne (artikel 12, stk. 4).

3.9 EØSU har visse forbehold med hensyn til instituttets budget. Der er modsigelser i Rådets erklæring, som citeres ovenfor i punkt 2.3: instituttet skal repræsentere en merværdi, dvs. opnå vanskelige mål, samtidig med at der skal være budgetneutralitet.

3.9.1 Der gås ud fra, at finansieringen af instituttet delvis sker over Progress-programmet. I punkt 3.6 i begrundelsen til forordningsforslaget understreges det, at »instituttets aktiviteter klart vil adskille sig fra de aktiviteter, der er blevet foreslået under punktet om ligestilling mellem mænd og kvinder i Progress-programmet (2007-2013)«. EØSU ser dette som et argument, der understøtter den holdning, det gav udtryk for i sin udtalelse om Progress-programmet:

> »EØSU opfordrer i den forbindelse til, at de midler, der afsættes til kønsforskningsinstituttet, ikke trækkes fra den samlede finansieringsramme for Progress, men omfattes af en selvstændig finansiering« ([16]).

3.9.2 EØSU anbefaler derfor, at der i forhandlingerne om Den Europæiske Unions finansielle overslag tages hensyn til de midler, der er nødvendige, for at instituttet kan arbejde effektivt og fungere hensigtsmæssigt, og at disse midler under alle omstændigheder tildeles gradvist for at sætte instituttet i stand til at varetage de opgaver, det pålægges, og sikre det juridisk og finansiel sikkerhed.

3.9.3 EØSU mener, at koncentrationen af ligestillingsindsatsen på ét sted giver mulighed for besparelser både på EU-niveau og på nationalt plan. Det foreløbige budget for Progress-programmet bør derfor ikke reduceres med dette beløb, men i stedet forhøjes hermed, hvis der ikke træffes nogen beslutning om separat finansieringsramme for instituttet.

3.9.4 Oprettelsen af instituttet må under ingen omstændigheder være et påskud for at skære ned på finansieringen af andre organer, herunder Dublin-instituttet, hvis opgaver bl.a. også omfatter behandling af ligestillingsproblemer.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([16]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 6.4.2005 om »Fællesskabsprogram for beskæftigelse og social solidaritet – Progress« (ordfører: Wolfgang Greif) (EUT C 255 af 14.10.2005, s. 39).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den nordlige dimension og handlingsplanen herfor«

(2006/C 24/11)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. februar 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om: *»Den nordlige dimension og handlingsplanen herfor«*.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede **Filip Hamro-Drotz** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005, mødet den 28. september, følgende udtalelse med 163 stemmer for, 2 imod og 9 hverken for eller imod:

Politikken for EU's nordlige dimension blev etableret i 1999. Politikken for den nordlige dimension indgår i EU's politik for eksterne forbindelser og dens mål er at forbedre velfærden for den nordlige del af Europa gennem regionalt og grænseoverskridende samarbejde. Den nordlige dimension omfatter Østersøområdet og den arktiske region. Den nordlige dimension gennemføres inden for rammerne af henholdsvis partnerskabs- og samarbejdsaftalen med Rusland og aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS — Norge, Island). Efter EU's udvidelse har politikken for den nordlige dimension udvidet sine aktiviteter med Rusland, især de nordvestlige regioner.

EU-Rusland-forbindelserne er blevet styrket gennem vedtagelsen af de »fire fælles rum«. I maj 2005 nåede man til enighed (køreplanerne) om, hvordan de fælles rum skal etableres. Rusland forhandler også om optagelse i Verdenshandelsorganisationen (WTO), hvilket ville fremme samhandelen og det økonomiske samarbejde mellem EU og Rusland. Den almene udvikling i EU-Rusland-forbindelserne er også en drivkraft i den nordlige dimension.

Det planlægges at knytte den nordlige dimension tættere sammen med EU-Rusland-samarbejdet. Dette aspekt nævnes i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 16.-17. juni 2005: *Det Europæiske Råd ser med tilfredshed på resultaterne af det 15. topmøde mellem EU og Rusland, der blev afholdt den 10. maj 2005, især vedtagelsen af køreplanerne for skabelse af de fire fælles rum. ... Gennemførelsen af køreplanerne vil gøre det muligt at styrke det strategiske partnerskab mellem EU og Rusland samt det regionale samarbejde, navnlig inden for rammerne af den nordlige dimension.*

Der henvises også til politikken for den nordlige dimension i EU-Rusland-køreplanerne for de fælles rum, især under rubrikken fælles økonomisk rum: *»Der vil blive taget hensyn til gennemførelsen af tiltag under det fælles økonomiske rum, prioriteringer fastlagt i fællesskab inden for rammerne af regionale organisationer og initiativer, f.eks. Østersøområdet, den nordlige dimension osv.«* (o.a.: foreligger p.t. ikke på dansk)

EØSU besluttede i foråret 2005 at udarbejde en udtalelse om den nordlige dimension, som bygger på udvalgets hidtidige arbejde om den nordlige dimension. Udtalelsen vil udgøre EØSU's bidrag til den ministerkonference om den nordlige dimension, som finder sted i november 2005.

1. Målsætninger og prioritetsområder for Anden handlingsplan for den nordlige dimension, 2004-2006

1.1 Anden handlingsplan for den nordlige dimension [1] trådte i kraft i januar 2004.

1.2 Anden handlingsplan dækker fem prioritetsområder:

— økonomi, erhvervsliv, infrastruktur,

— menneskelige ressourcer, uddannelse, videnskabelig forskning og sundhed,

— miljø, nuklear sikkerhed og naturressourcer,

— grænseoverskridende samarbejde og regionaludvikling,

— retlige og indre anliggender.

1.3 Anden handlingsplan tager også højde for specifikke regioner: Kaliningrad og den arktiske region. Handlingsplanen tilskynder alle involverede parter til at gennemføre fælles tiltag for at styrke den økonomiske politik, beskæftigelsespolitikken og socialpolitikken.

1.4 Anden handlingsplan beskriver forskellige muligheder for tiltag på disse områder, men overlader den praktiske udførelse af tiltagene til interesserede aktører. Den nordlige dimension har intet eget budget, men finansieres fra forskellige EU-programmer (bl.a. Tacis), de relevante regeringer samt internationale finansieringsinstitutioner (NIB — Nordisk Investeringsbank, EBRD — Den Europæiske Bank for Økonomisk Genopbygning og Udvikling osv.).

1.5 Kommissionen udarbejder årlige statusrapporter om gennemførelsen af Anden handlingsplan. Den årlige statusrapport i 2004 nævner en meget lang række aktiviteter på de fem prioritetsområder. Rapporten henviser også til EØSU's konklusion, at civilsamfundsorganisationerne er alt for ringe bekendt med aktiviteterne vedrørende den nordlige dimension og ønsker bedre information af borgerne og yderligere inddragelse af de regionale organisationer i gennemførelsen og overvågningen af aktiviteterne.

[1] Kilde: Anden handlingsplan kan hentes her: http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343.pdf.

1.6 Gennemførelsen af Anden handlingsplan overvåges årligt: Et møde mellem højtstående embedsmænd fandt sted i 2004, en ministerkonference i 2005 og et møde mellem højtstående embedsmænd er berammet til anden halvdel af 2006.

2. **Den nordlige dimension og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU)**

2.1 Anden handlingsplan efterlyser, at Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bidrager til gennemførelsen af handlingsplanen for den nordlige dimension: »*For at grupper i civilsamfundet kan deltage i undersøgelsen af, hvilke fremskridt der er gjort under handlingsplanen, vil det også være godt, hvis Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg kunne organisere et forum en gang om året om gennemførelsen af handlingsplanen, hvor repræsentanter fra de sociale og økonomiske organisationer, der er repræsenteret i udvalget, kunne samles.* ([2])«

2.2 Anmodningen byggede på EØSU's bidrag i de foregående år: udtalelserne om »Forbindelserne mellem Den Europæiske Union og landene omkring Østersøen« ([3]), »EU's nordlige dimension, herunder også forbindelserne med Rusland« ([4]), »Den nordlige dimension: Handlingsplan for den nordlige dimension i EU's eksterne og grænseoverskridende politik 2000-2003« ([5]) og »Det strategiske partnerskab mellem EU og Rusland: hvad bliver de næste skridt« ([6]); erklæringerne på den nordlige dimensions ministermøder i 1999, 2001 og 2002; konklusionerne fra de to konferencer (fora) om den nordlige dimension, som EØSU afholdt i 2001 og 2003.

2.3 EØSU tog positivt imod Kommissionens anmodning og besluttede at indsamle information om det organiserede civilsamfunds synspunkter om:

— civilsamfundsorganisationernes kendskab til og inddragelse i gennemførelsen af Anden handlingsplan for den nordlige dimension, enten gennem anmodede aktiviteter eller aktiviteter på eget initiativ;

— civilsamfundsorganisationernes udtalelser og henstillinger vedrørende Anden handlingsplans indhold og gennemførelse.

2.4 Civilsamfundsorganisationernes synspunkter blev i 2004 indsamlet via et spørgeskema, der udsendtes til en bred vifte af civilsamfundsorganisationer i de berørte lande og via studierejser til Gdansk, Kaliningrad og Riga.

3. **EØSU's konklusioner og henstillinger i 2004**

3.1 EØSU deltog på mødet for højtstående embedsmænd i oktober 2004 og fremlagde konklusioner og henstillinger i en rapport til mødet. ([7])

3.2 Den generelle konklusion om civilsamfundsorganisationernes deltagelse i Anden handlingsplan for den nordlige dimension lød:

— De er generelt meget ringe orienteret om den nordlige dimension;

— de er kun i yderst beskeden grad engageret i gennemførelsen af Anden handlingsplan;

— de har ingen funktion (undtagen via EØSU's aktiviteter) i overvågningen af gennemførelsen.

Situationen på disse tre områder synes at være mere positiv i regionens »gamle« EU-medlemsstater end i de øvrige stater.

Blandt de civilsamfundsorganisationer, man tog kontakt til, var der en udbredt interesse for mere information om den nordlige dimension og Anden handlingsplan for den nordlige dimension, for at deltage i projekter og i overvågningen, både på nationalt og europæisk plan.

EØSU foreslog bedre information til civilsamfundsorganisationerne om Anden handlingsplan samt inddragelse af dem i planens gennemførelse og overvågning.

EØSU tilbød at bistå i informations- og overvågningsaktiviteter på europæisk plan, men understregede samtidig, at aktiviteterne vedrørende den nordlige dimension primært bør finde sted på subregionalt, nationalt og lokalt niveau og have til formål at inddrage myndigheder og interesserede civilsamfundsorganisationer i et konstruktivt samarbejde.

EØSU støttede Anden handlingsplans princip ([8]) om, at civilsamfundets repræsentanter bør tilskyndes til at deltage i de højtstående embedsmænds årlige møder.

Det blev også foreslået, at EU bør overveje visse yderligere aspekter i Anden handlingsplans programperiode:

— Den nordlige dimension skal have en større profil i EU-Rusland-forbindelserne og i udviklingen af EU's naboskabspolitik;

— Der skal afholdes et møde om den nordlige dimension i regionen, herunder Kaliningrad (civilsamfundsorganisationerne i regionen vil have stor gavn heraf);

— Det skal gøres lettere at finansiere små projekter, hvis formål er at tilskynde til grænseoverskridende kontakter mellem regionens civilsamfundsorganisationer;

— Det skal klargøres, hvilke EU-ressourcer der er tilgængelige for finansiering af projekter vedrørende den nordlige dimension (det organiserede civilsamfund har svært ved at finde finansieringskilder);

([2]) KOM(2003) 343 endelig, 10.06.2003, side 16.
([3]) EFT C 73 af 09.03.1998, s. 57.
([4]) EFT C 368 af 20.12.1999, s. 39.
([5]) EFT C 139 af 11.05.2001, s. 42.
([6]) EFT C 125 af 27.05.2002, s. 39.
([7]) EØSU's rapport 2004 vedrørende EØSU's konklusioner om EU's Anden handlingsplan.
([8]) KOM(2003) 343 endelig, s. 16.

— Der er brug for bedre information i regionen, bl.a. Kaliningrad, om EIB og andre finansielle ressourcer, der kan indgå som partnere i potentielle projekter vedrørende den nordlige dimension;

— Man skal overveje, hvordan der kan tages behørigt hensyn til den nordlige dimension i forbindelse med forberedelsen af EU's nye finansielle ramme for 2007-2013.

3.3 Disse henstillinger er fortsat relevante.

4. **EØSU's løbende kontakter med civilsamfundsorganisationerne om den nordlige dimension**

4.1 EØSU påpegede i 2004-rapporten, at det ønsker at bidrage til ministerkonferencen i 2005 samt til de højtstående embedsmænds møde i 2006 på grundlag af samme kriterier som i 2004.

4.2 EØSU har i forbindelse med den nyligt oprettede kontaktgruppe for Østeuropa gennemført aktiviteter vedrørende den nordlige dimension. Kontaktgruppen for Østeuropa består af EØSU-medlemmer og varetager udvalgets aktiviteter rettet mod de østeuropæiske lande. Målet med disse aktiviteter er at støtte EU's politikker for at styrke forbindelserne med de østeuropæiske lande, bidrage med civilsamfundsorganisationernes synspunkter i den sammenhæng og knytte direkte kontakter med civilsamfundsaktører i disse lande.

4.3 EØSU har spredt information om den nordlige dimension via sine egne kontakter og ved at gøre opmærksom på Kommissionens informationssystem for den nordlige dimension.

4.4 EØSU har som led i forberedelsen af udtalelsen omdelt et spørgeskema til ca. 100 civilsamfundsorganisationer i juni 2005. Udvalget har også diskuteret den nordlige dimension med russiske civilsamfundsorganisationer under forberedelsen af udtalelsen om forbindelserne mellem EU og Rusland. Konklusionerne i denne udtalelse afspejler derfor også synspunkterne hos partnerlandenes civilsamfundsorganisationer.

5. **Konklusioner baseret på EØSU's undersøgelse i 2005**

5.1 *Det almene kendskab til den nordlige dimension*

5.1.1 Undersøgelsen af offentlighedens kendskab til Anden handlingsplan for den nordlige dimension blev udført i juni 2005. Spørgeskemaer blev udsendt til forskellige civilsamfundsorganisationer i de lande, som hovedsagelig er omfattet af handlingsplanen og dens aktiviteter (de baltiske og nordiske lande, Tyskland, Rusland, herunder Kaliningrad, og Polen). Spørgeskemaet efterlyste synspunkter om samme aspekter som foregående år: a) civilsamfundsaktørernes kendskab til den nordlige dimension og Anden handlingsplan om den nordlige dimension, b) det organiserede civilsamfunds syn på den nordlige dimension og c) det organiserede civilsamfunds deltagelse i gennemførelsen og overvågningen af Anden handlingsplan.

5.1.2 Man modtog kun 20 svar, hvilket viser, at der fortsat er et meget ringe kendskab til den nordlige dimension og Anden handlingsplan. Det blev yderligere bekræftet af svarene på spørgeskemaerne — selv om hovedparten af civilsamfundsorganisationer svarede, at de havde et vist kendskab til den nordlige dimension og Anden handlingsplan, var det kun i nogle tilfælde tydeligt, at de havde et egentligt kendskab til Anden handlingsplan. En tredjedel af civilsamfundsorganisationerne svarede, at de havde hørt om den nordlige dimension og Anden handlingsplan, men det var tydeligt, at de ikke var bekendt med dens mål og indhold.

5.1.3 Visse aktører synes at kende til de få offentligt-private partnerskaber i den nordlige dimension, frem for alt miljøpartnerskabet (NDEP). Adskillige civilsamfundsorganisationer har desuden noteret den nordlige dimension i forskellige regionale organisationer i Østersøområdet, først og fremmest Østersørådet. Netværkene af arbejdstagere (»Business Advisory Council«) og fagforeninger (BASTUN — »Baltic Sea Trade Union Network«) har også fremmet kendskabet til den nordlige dimension blandt deres medlemmer.

5.1.4 Anden handlingsplan for den nordlige dimension betragtes af nogle aktører som et program, der ikke vedrører det organiserede civilsamfund, men snarere er tænkt som et politisk projekt for regionalt samarbejde mellem regeringerne og de relevante myndigheder. Det synes at være tilfældet trods Kommissionens bestræbelser på at give borgerne bedre information via den nordlige dimensions informationssystem-initiativet.

5.2 *Information til og inddragelse af det organiserede civilsamfund i de lokale myndigheders aktiviteter vedrørende den nordlige dimension*

5.2.1 Svarene på spørgeskemaerne viser klart, at regeringer, myndigheder og andre sammenslutninger kun har taget få initiativer til at informere og inddrage det organiserede civilsamfund i Anden handlingsplan for den nordlige dimension. Kun få af svarene bekræftede et sådant engagement. De relevante myndigheder har imidlertid i visse lande taget initiativ til seminarer og workshops om Anden handlingsplans gennemførelse. Det samme gælder de regionale organer.

5.2.2 Kun få civilsamfundsorganisationer har på eget initiativ været inddraget i Anden handlingsplan. Det gælder aktiviteter med henblik på at styrke investeringsvilkårene i den nordlige dimensions område, samarbejdet med andre sammenslutninger i den nordlige dimensions lande, debatten om den nordlige dimensions fremtid og den generelle interesse for den nordlige dimensions udvikling.

5.3 *Den generelle holdning til den nordlige dimension og Anden handlingsplan*

Alt i alt er synet på den nordlige dimension og Anden handlingsplan ret positivt, om end der er visse undtagelser. Et flertal af civilsamfundsorganisationerne har enten et positivt eller temmelig positivt syn på den nordlige dimension og Anden handlingsplan, mens nogle få civilsamfundsorganisationer har en negativ vurdering og visse civilsamfundsorganisationer slet ingen holdning, primært på grund af manglende viden om aktiviteterne vedrørende den nordlige dimension og Anden handlingsplan.

5.4 *De vigtigste områder i Anden handlingsplan for den nordlige dimension*

Der synes at herske bred enighed om, hvilke områder i Anden handlingsplan civilsamfundsorganisationernes lande anser for vigtigst. Civilsamfundsorganisationerne anførte områderne økonomi, erhvervsliv, infrastruktur, miljø, nuklear sikkerhed og naturressourcer, grænseoverskridende samarbejde og regionaludvikling som de områder, der har størst betydning i Anden handlingsplan. Områderne retlige og indre anliggende, Kaliningrad og det arktiske samarbejde synes at være af mindre interesse for civilsamfundsorganisationerne.

Områder i Anden handlingsplan	Antal gange, de er nævnt
Økonomi, erhvervsliv, infrastruktur	**********
Menneskelige ressourcer, uddannelse, videnskabelig forskning og sundhed	******
Miljø, nuklear sikkerhed og naturressourcer	**********
Grænseoverskridende samarbejde og regionaludvikling	**********
Retlige og indre anliggender	***
Kaliningrad	*****
Det arktiske samarbejde	****

5.5 *Prioriterede tiltag*

Ifølge civilsamfundsorganisationerne bør følgende tiltag prioriteres på ovennævnte områder:

— Arbejdsmarkedsspørgsmål, beskæftigelse og social dialog

— Fremme af små og mellemstore virksomheder

— Fremme af handel og økonomiske forbindelser

— Bedre vilkår for grænseoverskridende investeringer

— Sammenknytning af infrastruktur og forbedring af transportnet

Civilsamfundsorganisationerne understregede desuden behovet for yderligere supplerende tiltag:

— Tiltag med det formål at inddrage civilsamfundsaktørerne i gennemførelsen af Anden handlingsplan

— Etablering af strukturer til gennemførelse af Anden handlingsplan

— Tildeling af tilstrækkelige ressourcer til Anden handlingsplan

— Formidling af statusrapporter om gennemførelse af Anden handlingsplan

6. **Henstillinger om den nordlige dimension**

6.1 EØSU støtter videreførelsen af det regionale samarbejde i det nordlige Europa gennem struktureret, multilateralt, grænseoverskridende samarbejde, som også omfatter regionens ikke-EU-stater. Den nordlige dimension synes velegnet til dette formål.

6.2 EØSU støtter hensigten om at knytte den nordlige dimension til EU-Rusland-samarbejdet og de fire fælles rum. EØSU har i sin nylige udtalelse om »Civilsamfundets bidrag til forbindelserne mellem EU og Rusland« ([9]), punkt 3.2.5, påpeget følgende: »*EU og Rusland bør også efter tilsvarende retningslinjer arbejde sammen om at forny det regionale samarbejde — den nordlige dimension (herunder Østersøsamarbejdet og det arktiske samarbejde) og Sortehavssamarbejdet. EØSU bemærker med tilfredshed, at der ligeledes er blevet taget behørigt hensyn til dette aspekt i køreplanerne og tilskynder til yderligere foranstaltninger med henblik på at udvikle det regionale samarbejde som led i forbindelserne mellem EU og Rusland.*«

6.3 Et vellykket regionalt samarbejde om den nordlige dimension kræver, at Rusland deltager fuldt ud i forberedelsen og gennemførelsen af den fremtidige politik for den nordlige dimension. Mekanismen for samarbejde på dette område, f.eks. et fælles styrelsesråd, bør overvejes, idet man også bør tage hensyn til regionens andre ikke-EU-lande.

6.4 EØSU understreger henstillingerne i sin udtalelse om forbindelserne mellem EU og Rusland, hvor det hedder, at civilsamfundsanliggender bør opgraderes i EU-Rusland-køreplanerne og civilsamfundets aktører inddrages i samarbejdet mellem EU og Rusland. Det bør bl.a. overvejes, hvordan man i de kommende mekanismer for den nordlige dimension kan indføre en struktureret høring af civilsamfundsorganisationerne.

([9]) EUT C 294 af 25.10.2005, s. 21.

6.5 De fem samarbejdsområder i den nordlige dimension er relevante for fremtiden. Man bør frem for alt udnytte de positive erfaringer med konceptet om partnerskaber vedrørende den nordlige dimension (på miljø-, social-, sundheds- og IT-området). På den baggrund bør man alvorligt overveje at oprette partnerskaber på følgende områder:

— infrastruktur og logistik

— beskæftigelse, menneskelige ressourcer og sociale anliggender, herunder civil dialog

— grænseoverskridende og mellemfolkeligt samarbejde, bl.a. på ungdoms-, uddannelses- og kulturområdet.

6.6 De eksisterende regionale organer i Østersøområdet, især Østersørådet, bør spille en central rolle i den kommende indsats for den nordlige dimension. Civilsamfundsorganisationerne vil i denne sammenhæng få gode muligheder for at deltage i og bidrage til den nordlige dimension via deres egne regionale samarbejdsnet og forbindelser til førnævnte organer.

6.7 EØSU gentager sin henstilling fra 2004 om, at der er brug for mere offentlig information om den nordlige dimension. En opgradering af informationssystemet for den nordlige dimension er nødvendigt med henblik herpå. EØSU understreger også, at informationen frem for alt bør spredes nationalt og lokalt, eftersom ansvaret ligger hos regeringer og relevante myndigheder i de pågældende stater. Bedre information vil stimulere en bredere interesse for den nordlige dimension og tilskynde civilsamfundsaktørerne til at blive mere aktive og bidrage mere.

6.8 Finansieringen af partnerskaber om den nordlige dimension bør afgøres fra sag til sag, og også regeringerne og de internationale finansieringsinstitutioner bør i den forbindelse spille en central rolle. Norges og EØS's finansieringsmekanismer vil også være til gavn for især at fremme fælles grænseoverskridende tiltag vedrørende den nordlige dimension. EU's naboskabs- og partnerskabsinstrument bør blive aktuelt fra begyndelsen af 2007.

6.9 EØSU vil fortsætte sine aktiviteter vedrørende den nordlige dimension og har til hensigt at bidrage til de højtstående embedsmænds møde i 2006. Dette bidrag kan måske også afspejle konklusionerne af udvalgets diskussioner med det organiserede civilsamfund i partnerskabslandene. EØSU er klar til at bidrage til yderligere overvejelser om den fremtidige gennemførelse af den nordlige dimension.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Bedre lovgivning

(2006/C 24/12)

Den 7. februar 2005 anmodede Denis McShane, den britiske minister for Europa-anliggender, på vegne af det britiske EU-formandskab Det Økonomiske og Sociale Udvalg om en sonderende udtalelse om følgende emne: »*Bedre lovgivning*«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Daniel Retureau** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. juli 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005, mødet den 28. september, følgende udtalelse med 105 stemmer for, 3 imod og 8 hverken for eller imod:

1. **Resumé af udtalelsen**

1.1 *Hvad betyder »bedre lovgivning« ?*

1.1.1 Bedre lovgivning er et reelt samfundsmæssigt krav, som EØSU vil sende videre til EU-institutionerne og regeringerne med udgangspunkt i behovene i civilsamfundet og hos dem, der bruger lovgivningen.

1.1.2 Bedre lovgivning er først og fremmest at sætte sig i brugeren af den bindende retsregels sted. Dette forklarer vigtigheden af at deltage aktivt, at afholde forudgående høringer og tage hensyn til civilsamfundsorganisationernes og arbejdsmarkedsparternes repræsentativitet — grupper, der berøres direkte af lovgivningen — og at bruge de rådgivende institutioners ressourcer og kompetencer på en konstruktiv måde.

1.1.3 Det betyder også at lovgive mindre, at kæmpe mod den lovgivningsmæssige inflation og forenkle fællesskabsretten, da for megen lovgivning skaber juridisk uigennemskuelighed, hvilket bl.a. er en kilde til handelshindringer. Det er også at sikre sig, at den bindende retsregel kan gennemføres enkelt og effektivt.

1.1.4 Bedre lovgivning er at koge lovgivningen ned til det væsentlige, at privilegere de mål, der skal nås. Det er også at skabe en fleksibel lovgivning, der kan tilpasses, men som samtidig er tilstrækkeligt uforgængelig, hvilket kræver stringens og især sammenhæng lige fra udarbejdelsen og frem til den praktiske gennemførelse.

1.1.5 At forenkle er at gøre noget mindst muligt komplekst, men det betyder ikke, at fællesskabslovgivningen nødvendigvis skal begrænses på drastisk vis eller dereguleres. Det ville være i modstrid med civilsamfundets forventninger om sikkerhed og erhvervslivets, især den mindre industris, ønske om retssikkerhed og stabilitet.

1.1.6 Al lovgivning eller dele af en lovgivning, som er forældet, skal udtrykkeligt ophæves.

1.2 *Hvordan forbedre EU-lovgivningen*

1.2.1 Samtlige generaldirektorater i Kommissionen skal alt efter det antal lovtekster, der henhører under deres kompetenceområde, og deres kompleksitet (kan f.eks. måles efter det samlede antal linjer og henvisninger til tidligere lovgivning og de deraf følgende administrative forpligtelser) forelægge et forenklingsprogram afstemt herefter, der indlemmes i Kommissionens samlede program, og som understreger forslagenes nødvendighed og forventede indvirkning på modtagerne af den forenklende lovgivning. Endvidere fastlægger programmet de foranstaltninger, der foreslås for hver enkelt gruppe af udvalgte tekster (ophævelse, revision, kodificering...) og vurderer de ressourcer, der skønnes nødvendige for dets gennemførelse.

1.2.2 Kommissionen gør i en konsolideret årsrapport under titlen »**Forenkling** af fællesskabsretten og bedre lovgivning« status over årets program og den effektive gennemførelse af programmet for det foregående år samt over konsekvenserne for sit rullende forenklingsprogram på mellemlang sigt og sit arbejdsprogram. Heri analyseres udviklingen på EU-plan og nationalt plan med hensyn til forenkling og bedre lovgivning, og analyserne ledsages om nødvendigt af nye forslag og henstillinger. Det drejer sig om at undgå for mange rapporter og meddelelser, hvis indhold er sammenfaldende eller overlapper hinanden.

1.2.3 Initiativretten er ikke neutral. Den har afgørende indflydelse på lovgivningens prioriteringer og målsætninger, dens forberedelse, formulering og dens omformulering i tilfælde af ændringsforslag fra den lovgivende myndighed. Lovgivningsforslagets kvalitet og relevans har direkte betydning for varigheden og resultatet af vedtagelsesproceduren. Dårlig forberedelse af initiativet resulterer til gengæld i stort tids- og ressourcespild for alle de berørte institutioner og hørte organisationer.

1.2.4 Kvaliteten af den vedtagne tekst efter lovgivningsproceduren og kvaliteten af direktivernes gennemførelse har også konsekvenser i form af stridsspørgsmål og behov for Fællesskabets og den nationale retsmyndigheds indgriben, ekstraomkostninger for de nationale administrationer og retsobjekterne, hvis de udviser mangler eller indebærer fortolkningsproblemer.

1.2.5 Kommissionen og lovgiveren er ikke alvidende, og den sociale, økonomiske og teknologiske virkelighed er både kompleks og skiftende. En gennemgribende ændring eller opblødning af en lovgivning, hvis konsekvenser i praksis afviger fra de efterstræbte mål, eller hvis gennemførelsesomkostninger er for høje for administrationerne eller brugerne, betyder ikke en svækkelse af lovgiverens autoritet, men er tvært imod et tegn på politisk intelligens, som styrker modtagernes tillid og fremmer overholdelsen af lovgivningen.

1.2.6 Den evaluering, som indledes forud for lovgivningens udarbejdelse, skal derfor afsluttes med den konsekvensanalyse, der måler, hvordan lovgivningen rent faktisk vil blive modtaget, hvordan den indgår i den eksisterende samling af love og retsregler og eventuelle gennemførelsesproblemer.

1.2.7 I tilfælde af, at Kommissionen trækker lovforslag, der allerede er under behandling, tilbage, vil det være hensigtsmæssigt, at Kommissionen begrunder sin beslutning om at afslutte en igangsat lovgivningsproces og rådfører sig med de lovgivende institutioner og rådgivende organer samt med de organisationer i civilsamfundet, der er blevet hørt, eller hvis interesser berøres af en sådan tilbagetrækning.

1.2.8 Den forudgående og efterfølgende evaluering af lovgivningen skal være en pluralistisk og participatorisk opgave, hvis den skal have ubestridt politisk og praktisk legitimitet. Mens *ex ante* evalueringen går forud for og følger udarbejdelsesprocessen, sker *ex post* evalueringen ad to omgange. Først i direktivernes og forordningernes gennemførelsesfase, som kan påvise de første modtagelses- og gennemførelsesvanskeligheder, og dernæst i forbindelse med den egentlige konsekvensanalyse, som finder sted efter en forud fastsat gennemførelsesperiode, og som dermed kan påvise uforudsete eller uønskede konsekvenser. Denne evaluering kan indbefatte feedback om lovgivningen eller dens gennemførelsesbestemmelser ([1]).

1.2.9 De negative eller uforudsete konsekvenser kan være af meget forskellig art. Vurderingen af deres uforholdsmæssige høje omkostninger for administrationerne eller brugerne skal suppleres af en undersøgelse af deres samfundsmæssige, økonomiske eller miljømæssige konsekvenser eller vurderes ud fra de grundlæggende rettigheder.

1.2.10 Udøvelsen af gennemførelseskompetencerne, såvel på fællesskabs- (direkte gennemførelse, komitologiprocedure, reguleringsorganer) som på nationalt plan (ministerier, decentraliserede myndigheder, uafhængige forvaltningsmyndigheder), deres konsekvenser (administrative tiltag som pålægges brugerne, omkostninger, kompleksitet) og effektiviteten af kontrollerne eller de eventuelle sanktioner bør evalueres. Lovgiveren skal kunne følge op på denne proces, som kombinerer regulering og gennemførelse.

([1]) Den her foreslåede metode er forskellig fra Kommissionens, som mener, at konsekvensanalysen skal foregå under formuleringen og udarbejdelsen af lovgivningsforslaget. EØSU mener dog, at en participatorisk evaluering af omsættelsen i medlemsstaternes lovgivning og af lovgivningens reelle konsekvenser efter en vis anvendelsestid kunne være en positiv udbygning og styrkelse af evalueringssystemet, på grundlag af et kendskab ti den reelle situation. Det vil således være muligt at kontrollere, om man med lovindgrebet opnår de tilsigtede mål.

1.2.11 Medlemsstaterne skal også udvikle og forbedre deres egne evalueringsinstrumenter og derefter aflægge rapport til Kommissionen og den nationale lovgiver om resultaterne med fokus på de vellykkede aspekter og de problemer, de er stødt på.

1.2.12 En politik for samordning, information og udveksling af de nationale fremgangsmåder og deres effektivitet og regelmæssig offentliggørelse af tidsplaner for gennemførelsen, som fastsat i Kommissionens beslutning, samt resultattavlen for det indre markeds fremgang skal sikre effektiv opfølgning og korrektioner.

1.2.13 EØSU skal hvert år i henhold til den indgående forpligtelse i oktober 2000 (Adfærdskodeks) fortsætte med at afgive udtalelse om den globale rapport »Forenkling af fællesskabsretten og bedre lovgivning« samt om Kommissionens meddelelser og forskellige sektorspecifikke rapporter om forenkling af fællesskabsretten og lovgivningens kvalitet.

1.3 *Konklusion*

1.3.1 EØSU mener, at opgaven med at gøre Fællesskabets samling af love og retsregler mere enkel, sammenhængende og relevant ikke blot er et spørgsmål om metoder og teknikker, men et dybt politisk spørgsmål, som kræver en intens interinstitutionel mobilisering, der understøttes af en lige så intens aktiv deltagelse fra det organiserede civilsamfunds side.

UDTALELSE

2. **Indledning**

2.1 Det britiske EU-formandskab har anmodet Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) om en udtalelse om emnet »Bedre lovgivning«. EØSU er ligeledes blevet anmodet om en udtalelse om Kommissionens 12. rapport om forenkling af fællesskabsretten og har taget højde for dens meddelelse »Bedre lovgivning, vækst og beskæftigelse« som opfølgning på Det Europæiske Råds møde om revision af Lissabon-strategien samt Kommissionens nylige beslutning om direktivernes gennemførelse.

2.2 EØSU's forslag bestrider ikke fællesskabsmetoden baseret på retsstaten, som på ny bekræftes og konsolideres i forfatningstraktaten og suppleres med tilføjelse af en procedure for civilsamfundets direkte indgriben over for den initiativtagende myndighed. Forslagene er i det væsentligste baseret på konklusionerne af Det Europæiske Råd i Edinburgh i 1992, hvidbogen om styreformer og Lissabon-strategien (2000-2001) samt den interinstitutionelle aftale af 16. december 2003 og tager højde for det arbejde, der er blevet iværksat på foranledning af seks formandskaber og Rådet.

2.3 Udvalget lægger dog i sine henstillinger udtrykkeligt vægt på, at civilsamfundet inddrages i udarbejdelses-, evaluerings- og revisionsprocessen efter lovgivningens gennemførelse. EØSU's forslag og holdninger til emnet og kvaliteten af de lovgivningsmæssige forslag søger at bidrage konstruktivt til at forbedre det juridiske og administrative miljø for erhvervslivet og borgerne.

2.4 EØSU erkender, at der er behov for bedre lovgivning og hilser ethvert initiativ i den retning velkomment. Udvalget understreger imidlertid, at man ikke bør se enhver form for lovgivning som unødvendig eller som en hindring for, at EU tilpasser sig de udfordringer, det står over for. EØSU kan i øvrigt ikke støtte en proces, som ville få Kommissionen, der varetager Fællesskabets interesser og er drivkraften bag den europæiske integration, til at give afkald på sin initiativret og dermed på at bidrage til at skabe »en stadig snævrere union mellem de europæiske folk«.

I. BEDRE LOVGIVNING: HVAD DREJER DET SIG OM ?

3. Bedre lovgivning: En prioriteret fællesskabsstrategi

3.1 Bedre lovgivning indebærer, at man bidrager til bedre styreformer og en mere enkel og forståelig lovgivning, hvilket også giver civilsamfundet et godt indtryk af de europæiske institutioners evne til effektiv ledelse. Det handler således om at genskabe civilsamfundets tillid til institutionerne som normgivere.

3.2 For øjeblikket drages princippet om lighed for loven i tvivl som følge af kompleksiteten og antallet af de gældende retsregler, den vanskelige adgang til gældende lovgivning og den lovgivning, der er under udarbejdelse. Kravene om lovgivningens forståelighed og tilgængelighed skal være fremherskende såvel i forbindelse med forenklingen af fællesskabsretten som i forbindelse med udarbejdelsen af nye lovgivningsforslag.

3.3 I EU-chartret om grundlæggende rettigheder, der blev højtideligt proklameret i Nice i 2000, sikres de europæiske borgeres ret til god forvaltning. Information af modtagerne og deres deltagelse, nødvendigheden af lovgivningsforslaget, anvendelsen af uafhængige og troværdige eksperter, overholdelsen af proportionalitets- og nærhedsprincippet, kvaliteten af lovgivningen samt dens gennemførelse eller anvendelse og den administrative forenkling er væsentlige forudsætninger for, at en lov er effektiv set ud fra målgruppens synspunkt.

3.4 De to prioriteringer — »Forenkling af fællesskabsretten« og »Bedre lovgivning« — samt de allerede iværksatte tiltag rummer elementer af den samme tilgang til god forvaltning og kræver, at der stilles tilstrækkelige ressourcer til rådighed. De skal integreres i lovgivningens udarbejdelse og gennemførelse. Når først processen kører, som den skal, skal den med tiden støttes politisk med passende ressourcer.

3.5 Forenklingen af fællesskabsretten og forbedringen af lovgivningens kvalitet og effektivitet er på fællesskabsplan blevet en absolut prioritet for at øge konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse, fremme en bæredygtig udvikling, give de europæiske borgere en bedre livskvalitet såvel som for at lette de europæiske virksomheders økonomiske aktivitet på det indre marked og i handelssamkvemmet med tredjelande.

3.6 Det udførte arbejde og de iværksatte initiativer har imidlertid langt fra haft deres fulde effekt. Lissabon-strategiens ringe resultater, Wim Kok rapportens konklusioner og forslag, og Det Europæiske Råds relancering af den medfører nødvendigvis en fornyet evaluering af denne strategi, der blev iværksat i 1992 og i øvrigt gennemgribende styrket i 2001 af institutionerne og medlemsstaterne med henblik på at forbedre lovgivningen og dens gennemførelse.

3.7 EØSU er enig med Kommissionen i, at der er brug for en fornyet, global evaluering af behovene og de tilgængelige ressourcer. Det gælder også på nationalt plan.

3.8 Europas vanskeligheder med hensyn til konkurrenceevne, skabelse af en videnøkonomi og på det politiske plan med hensyn til gennemsigtighed, inddragelse, effektivitet og accept af lovgivningen fra borgernes og virksomhedernes side kræver en afgørende styrkelse og på visse områder en ny definition af metoderne samt omfordeling af midlerne for at sikre bedre lovgivning i et Europa med 25 medlemsstater, som i øvrigt vil fortsætte sine udvidelser i fremtiden.

3.9 Kommissionens aktuelle strategi fremgår klart af to meddelelser fra marts 2005 ([2]) og skulle blive suppleret med et forslag om en rammebetingelse for agenturer inden årets udgang. Disse rammebetingelser bør efter EØSU's opfattelse begrænse sig til at indeholde retningslinjer uden at berøre agenturernes uafhængighed, idet de allerede kontrolleres af Revisionsretten, når det gælder gennemførelsen af deres budgetter, og af domstolen i tilfælde af tvister.

3.10 I den 12. rapport om »Bedre lovgivning 2004« ([3]) henvises på ny til Kommissionens handlingsplan om »Bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer«, den interinstitutionelle aftale fra december 2003 ([4]) og medlemsstaternes strategi nedfældet i det mellemstatslige program, der blev vedtaget i maj 2002 af ministrene med ansvar for offentlig forvaltning. I sin 11. rapport om »Bedre lovgivning 2003« ([5]) mindede Kommissionen om sine målsætninger, som endvidere gennemgås i detaljer i otte tematiske meddelelser ([6]).

([2]) KOM(2005) 97 endelig af 16.3.2005 og KOM(2005) 98 af 21.3.2005.
([3]) KOM(2005) 98 endelig af 21.3.2005.
([4]) EUT C 321 af 31.12.2003.
([5]) KOM(2003) 770 endelig af 12.12.2003.
([6]) Navnlig »Rammer for europæiske reguleringsorganer« KOM(2002) 718 endelig.

3.11 Kommissionens handlingsplan er et resultat af eksperters forberedende arbejde og hvidbogen om styreformer i EU fra 2001 og henstillingerne fra den gruppe om bedre regulering, der blev nedsat i 2000 af ministrene med ansvar for offentlig forvaltning. Der hersker for øjeblikket ret bred enighed.

3.12 Forbedring af fællesskabsretten gennem forenkling er et vigtigt mål for Kommissionen, som har givet sig selv en metodologi og midler, der gør det muligt at nå det.

3.13 Kommissionen har endvidere fastlagt rammebestemmelser, for så vidt angår betingelserne for de forudgående høringer, gennemførelsen af konsekvensanalyser samt kvaliteten af og betingelserne for affattelsen af den nye lovgivning siden processen med hensyn til forenkling og overholdelse af proportionalitets- og nærhedsprincippet blev indledt af Det Europæiske Råd i Edinburgh i 1992. Tolv årsrapporter behandler opfølgningen og fremskridtene, og selv om der reelt er gjort fremskridt, er disse dog stadig langt fra fuldstændigt overbevisende for lovgivningens brugere.

3.14 Det initiativ til bedre lovgivning, der har været i gang siden det irske formandskab, blev i 2004 behandlet i en erklæring fra de seks formandskaber med henblik på en bedre lovgivning ([7]). Rådet (konkurrenceevne) identificerede i november 2004 en snes retsakter (fordelt på 15 prioriteringer) med henblik på forenkling, og det fortsatte dette arbejde i februar 2005. Kommissionen har sat sig for at konkretisere disse retningslinjer, og det er blevet helt afgørende, at det lykkes.

3.15 I sin meddelelse »Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union« ([8]) omdefinerer Kommissionen sin tilgang fra 2002 i forbindelse med revisionen af Lissabon-strategien.

3.16 Som institutionel repræsentant for det organiserede civilsamfund er EØSU ligeledes fast besluttet på lige fra starten og langt mere aktivt at bidrage til initiativet om at give Europa en bedre lovgivning, som er mere klar, mere sammenhængende og mere effektiv, for at kunne leve op til borgernes og erhvervslivets legitime forventninger. Den protokol ([9]), EØSU har undertegnet med Kommissionen, giver EØSU mulighed for at afholde høringer om lovforslag. EØSU's udtalelser skal i denne forbindelse være mere skarpe og primært tage udgangspunkt i lovgivningsbrugernes synsvinkel.

4. **Fundamentet for en strategi for bedre lovgivning i Europa**

4.1 Lovgivning er Fællesskabets privilegerede aktionsmiddel i medfør af den juridiske ramme, der fastsættes i traktaterne, mens medlemsstaterne har flere instrumenter til rådighed.

4.2 Forbedringen af den eksisterende og fremtidige lovgivning skal ikke blot sigte på forenkling, men også på en sammenhængende anvendelse af de juridiske begreber, klar affattelse, især inden for de områder, hvor lovgivningen udvikler sig hurtigst, er mest omfattende eller mest kompleks. Her kan som eksempel nævnes lovgivningen om det indre marked og miljøet, transportpolitikken og statistik.

4.3 Lissabon-strategien, herunder især nødvendigheden af at forbedre konkurrenceevnen, og målet om bedre styreformer i EU ([10]) betyder navnlig, at der skal gennemføres en undersøgelse af reguleringsfunktionen og vilkårene for dens udøvelse parallelt med den europæiske lovgivnings følgevirkninger i medlemsstaterne (lovgivning, administration) for at sikre en mere ensartet anvendelse af lovgivningen og lovgivningens sammenhæng på et indre marked med ens udgangsbetingelser. Det forudsætter, at gennemførelsen ikke bør resultere i overflødige bestemmelser eller komplicere direktiverne.

4.4 Allerede i Lissabon anmodede Det Europæiske Råd Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne om inden 2001 at definere en strategi med henblik på ved en fælles indsats for at forenkle de lovgivningsmæssige rammer ([11]). Rådet understregede endvidere nødvendigheden af at vende sig mod nye, mere fleksible lovgivningsmetoder.

4.5 EØSU mener, at disse nye lovgivningsmetoder, som det støtter ([12]), medfører en mere direkte og vedvarende inddragelse af civilsamfundet i lovgivningsprocessen enten i samarbejde med institutionerne eller mere autonomt (samregulering og selvregulering) som fastlagt i den interinstitutionelle aftale fra december 2003.

4.6 Da økonomien bliver mere globaliseret og mindre afhængig af industriproduktion (digital økonomi og vidensamfund, spørgsmål om industriel ejendomsret og ophavsret, revisionsvirksomhed og nye finansielle instrumenter og tjenester) ([13]), er der behov for nye partnerskaber med de socio-økonomiske aktører (for eksempel øget mobilisering af beskæftigelsesudvalgene, den social- og arbejdsmarkedspolitiske dialog eller tematiske arbejdsgrupper). Dette sætter spørgsmålstegn ved de traditionelle procedurer og instrumenter eller forudsætter, at man overvinder vanskelighederne ved at tilpasse sig de hurtigt skiftende markeder og behovene for innovation, investeringer, uddannelse og forskning.

([7]) Fælles erklæring af 7. december 2004 om fremme af en lovgivningsreform i Europa.
([8]) KOM(2005) 97.
([9]) Indgået den 24. september 2001.

([10]) Kommissionens hvidbog om styreformer i Europa, KOM(2001) 428 endelig.
([11]) Kommissionen har efterkommet Rådets anmodning i meddelelserne KOM(2002) 275 »Styreformer i EU: Bedre lovgivning« og KOM(2002) 278 »Handlingsplan om »bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer« af 6.2.2002«.
([12]) Jf. EØSU's informationsrapport om »Samregulering og selvregulering i det indre marked – den nuværende situation«, CESE 1182/2004 fin vedtaget den 10.2.2005.
([13]) Eksempel på Lamfalussy-proceduren i forbindelse med regulering af finansmarkederne.

4.7 Kommissionen gennemfører allerede høringsprocedurer og konsekvensanalyser, for hvilke køreplanen offentliggøres hvert år, hvor især den komparative cost-benefit-analyse suppleres med andre instrumenter som f.eks. multikriterieanalysen. Cost-benefit-opgørelsen alene er efter EØSU's opfattelse ikke egnet inden for alle områder og til analyse af alle lovgivningens konsekvenser (f.eks. folkesundhed, miljø). Visse elementer, der per definition er vanskelige at evaluere ud fra en cost-benefit-analyse som for eksempel iværksættelsen af grundlæggende rettigheder eller hensyntagen til den almene interesse, bør indgå i analysen.

4.8 Udover meddelelsen »Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten« ([14]), som udstikker rammerne for indsatsen, er der blevet iværksat to mere specifikke initiativer, dels landbrugslovgivningen ([15]) og i 2004 fiskerilovgivningen ([16]), som er særdeles omfangsrige og undergår hurtig forandring, og dels forenklingen af lovgivningen om det indre marked (SLIM), som har kørt siden 1996 og givet foreløbige, men opmuntrende resultater, som dog kun i så ringe grad er blevet fulgt op af Rådet og Parlamentet, at de tilsyneladende ikke bliver videreført ([17]).

4.9 Den interinstitutionelle aftale af 16. december 2003 mellem Kommissionen, Parlamentet og Rådet ([18]) har til formål at give institutionerne en ny tilgang til lovgivningsfunktionen, som åbner øgede muligheder for aftaler, samregulering og selvregulering. EØSU har på baggrund af denne aftale vedtaget en udtalelse om forenkling ([19]) og den omtalte informationsrapport om alternative former for regulering ([20]). Tidligere havde EØSU især koncentreret sig om SLIM-foranstaltningen. I forbindelse med gennemførelsen af den interinstitutionelle aftale bør der lægges særlig vægt på SMV'erne og det europæiske charter for små og mellemstore virksomheder.

4.10 Det hævdes undertiden, at over halvdelen af den gældende lovgivning i medlemsstaterne er EU-lovgivning. I 2000 opgjorde man i forbindelse med det indledende arbejde om styreformer fællesskabslovgivningen til 80 000 sider. I dag viser andre undersøgelser en mere moderat udvikling i størrelsesordenen 10 % af den nye lovgivning i medlemsstaterne.

4.11 Under alle omstændigheder medfører anvendelsen af denne lovgivning omkostninger til udarbejdelse, gennemførelse og anvendelse, ikke blot for Unionen og medlemsstaterne, men også for de virksomheder og enkeltpersoner, der skal have kendskab til lovgivningen, overholde den og følge specifikke administrative procedurer *(compliance costs)*.

4.12 Det er vanskeligt at sætte tal på omkostningerne ved lovgivningens udarbejdelse, dens overholdelse og administrative og bureaukratiske konsekvenser, men især virksomhederne udtaler sig i stigende grad kritisk om EU-lovgivningen og påpeger de krav, problemer, hindringer og nogle gange overflødige procedurer, lovgivningen medfører. Ifølge nogle bremser den endog den europæiske konkurrenceevne voldsomt, og de tilslutter sig dermed Rådets og Kommissionens bekymring. Disse udgifter skal vurderes for at sikre en objektiv tilgang til lovgivningens kvalitet. OECD anslår, at de omkostninger, der er forbundet med lovgivningens gennemførelse, ligger på mellem 3 og 4 % af EU's BNP ([21]).

4.13 Men tages der udgangspunkt i de omkostninger, der er forbundet med at bringe den nationale lovgivning i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen, og indvirkningen på konkurrenceevnen berøres kun ét aspekt, som bestemt ikke er uden betydning, men hverken det eneste eller vigtigste ([22]). Ikke desto mindre ville det være muligt at overveje en tilgang baseret på den bedste lovgivning. Det ville være den, der for at nå sine mål var forbundet med de laveste udgifter til gennemførelse og overholdelse. Det er et af forslagene fra Mandelkern-rapporten, som EØSU gerne forsøgsvis så anvendt på forslag af betydning for erhvervslivet og især SMV'er. Kommissionen overvejer allerede spørgsmålet om de administrative omkostninger i sin tilgang og arbejder i øjeblikket på et pilotprojekt, der skal opsætte modeller herfor (EU-model til vurdering af nettoadministrationsomkostninger).

4.14 At lovgive er en politisk handling, som ud over de europæiske institutioner og regeringerne berører det organiserede civilsamfund og alle EU-borgere. Meget af kritikken går på uigennemsigtigheden, kompleksiteten af procedurerne for udarbejdelse af fællesskabsretten, deres manglende transparens og indførelse af krav og procedurer i forbindelse med gennemførelsen af direktivet, selv uden at dette kræves heri *(gold plating)*. Det drejer sig om komplicerede administrative procedurer, som mangedobler hindringerne, papirnusseriet og omkostningerne for brugerne (bureaukrati). I øvrigt klager ngo'erne og arbejdsmarkedsparterne ofte over den formelle karakter af de forudgående høringsprocedurer og deres begrænsninger, da høringerne kræver omfattende og kostbare investeringer i såvel tid som ekspertviden.

4.15 Her er der tale om problemer med den institutionelle synlighed, styreformerne og demokratiet i såvel institutionerne som i medlemsstaterne. Det samme gælder billedet af Europa og dets institutioner, som i dag er tvunget til at finde hurtige og effektive løsninger. Det drejer sig samtidig om, at Europa bedre kan imødegå udfordringerne i forbindelse med væksten, beskæftigelsen og konkurrenceevnen. Medlemsstaterne skal endvidere overveje en reform af staten og dens administrationer, for de er også et mål for kritik, og deres aktive bidrag til at finde bedre globale styreformer er afgørende.

([14]) KOM(2003) 71 endelig af 11.2.2003.
([15]) KOM(2001) 48 endelig, rapport om forenkling af landbrugslovgivningen.
([16]) KOM(2004) 820 endelig af 15.12.2004.
([17]) SLIM vedrører kun det indre marked; Kommissionen påtænker at fastlægge en horisontal fremgangsmåde for samtlige sektorer. De nye bestemmelser forventes fremlagt i oktober 2005.
([18]) EUT C 321 af 31.12.2003.
([19]) EUT C 112 af 30.4.2004, s. 4.
([20]) CESE 1182/2004 fin.

([21]) IMF anslår dem til 3 % af BNP, og en undersøgelse gennemført af Bureau fédéral du Plan anslog dem i 2000 til 2,6 % for Belgiens vedkommende. Men i rapporten »Less is More« (marts 2005) fra task forcen for bedre lovgivning fastsættes de skønsmæssiget til 10-12 % af det britiske BNP, hvilket vil sige, at de administrative omkostninger udgør ca. 30 % af de samlede lovgivningsudgifter.
([22]) Manglende lovgivning kan også have sin pris, selv om man her ikke kan foretage en konsekvensanalyse. I et nyligt internt dokument fra Kommissionen vurderes omkostningerne ved ikke at gennemføre retningslinjerne for Lissabon-strategien.

4.16 Dette har en direkte indvirkning på udviklingen af den europæiske idé og Unionens opbygning, især på et tidspunkt, hvor den politiske debat om forfatningstraktaten er i centrum for borgernes opmærksomhed. Det er vigtigt at leve op til borgernes og civilsamfundets forventninger til forbedringen af fællesskabslovgivningens kvalitet og læsevenlighed og at arbejde på en forenkling, samtidig med, at man evaluerer den bureaukratiske byrde, lovgivningens gennemførelse pålægger såvel administrationerne som erhvervslivet.

II. FORBEDRE KVALITETEN AF EU-LOVGIVNINGEN

5. Forenkling af regelsættet

5.1 I februar 2003 fremsatte Kommissionen en samlet strategi for at mindske det eksisterende regelværk, forbedre adgangen til lovgivningen og forenkle den eksisterende lovgivning. På grundlag heraf har Kommissionen udarbejdet et rullende forenklingsprogram og har fremlagt omkring 30 initiativer, der skal gøre lovgivningen mere enkel for de økonomiske aktører, borgerne og de nationale administrationer. 15 lovgivningsforslag er endnu ikke blevet vedtaget af EU-lovgiverne.

5.2 EØSU afventer fremlæggelsen i oktober 2005 af den nye fase i Kommissionens forenklingsprogram. I denne fase vil man bl.a. tage hensyn til de interesserede parters udtalelser (jf. den åbne offentlige høring den 1. juni 2005 på Europa-webstedet) samt indebære en sektoriel tilgang.

5.3 EØSU understreger, hvor vigtigt det er at gennemføre den interinstitutionelle aftale fra december 2003 om bedre lovgivning og især punkt 36 om Rådets og Parlamentets arbejdsmetoder i forbindelse med behandlingen af forslag om forenkling af lovgivningen.

5.4 Kodificeringen, som er et vigtigt forenklingsinstrument, skal med retsvirkning erstatte den spredte lovgivning ved at samle og harmonisere den. Den tidligere lovgivning skal udtrykkeligt ophæves for at give regelsættet den juridiske sikkerhed, målgruppen og lovens brugere forventer. Det betyder, at lovgiveren skal vedtage regelsættene formelt til forskel fra den konsolidering, som Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer foretager, som er af teknisk karakter og ikke giver den samme garanti for juridisk sikkerhed, selv om den gør det lettere at få kendskab til lovgivningen. Konsolideringen baner i realiteten vejen for kodificeringen.

5.5 Det kodificerede område skal give lovgivningen en vis grad af fuldstændighed og stabilitet, når kodificeringen udføres med uændrede retsregler. Der er intet til hinder for, at man overvejer en anden form for kodificering på visse områder, når en delvis omarbejdelse af den gældende ret er blevet nødvendig.

5.6 Hvis en lovbestemmelse indgår i mere end én tekst, skal den figurere i den primære lovgivning og — i en specifik typografisk form — i de subsidiære tekster med henvisning til hovedteksten.

5.7 Hvis en konsolidering påviser interne modsigelser, såsom definitioner eller ord, der varierer fra tekst til tekst, bør en global omformulering, som erstatter den konsoliderede tekst, hurtigst muligt forelægges for lovgiveren.

5.8 Eventuelle ophævelses- eller kodificeringsfejl rettes og offentliggøres hurtigst muligt.

5.9 Systematisk anvendelse af konsolidering er konstant et effektivt forenklingsmiddel, som kan afsløre behovet for at kodificere eller revidere lovgivningen for at gøre den mere klar og sammenhængende. Dette gør lovgivningen meget mere tilgængelig.

5.10 Hjemmesiden EURlex bør give adgang til hele den gældende lovgivning. Alle kodificerede og konsoliderede tekster, som repræsenterer den gældende lovgivning, skal kunne findes på EURlex.

5.11 Efter et vist tidsrum bliver de gældende lovtekster vanskeligt tilgængelige som følge af den metode, der skal følges for at få adgang til EU-Tidende, hvilket udgør en hindring for at få fuldt kendskab til fællesskabsretten. Dette tekniske problem skal løses.

6. EØSU's forslag til metoder til bedre lovgivning

6.1 Websiden PRElex bør give adgang til hele den lovgivning, der er under udarbejdelse, idet sidstnævnte anbringes i sin kontekst (ledsaget af evalueringer, høringer, undersøgelser og forklaringer). Når der i en lovgivning under udarbejdelse henvises til andre direktiver eller forordninger, bør et link give direkte adgang hertil, uanset datoen for offentliggørelse i EU-Tidende.

6.2 Alle tidligere bestemmelser, som strider imod ny lovgivning, ophæves eller ændres udtrykkeligt.

6.3 De fleste af disse metoder findes allerede og anvendes også, men nogle af dem skal forbedres. Andre metoder eller tilpasninger kan overvejes, men hele deres gennemførelse må ikke overbelaste eller unødigt forsinke de allerede komplekse udarbejdelsesprocedurer, især da den fælles beslutningsprocedure i henhold til forfatningstraktaten bliver den normale lovgivningsprocedure.

6.4 Således foreslår Kommissionen (KOM(2005) 97) at oprette to nye arbejdsorganer:

— en gruppe af nationale reguleringseksperter på højt niveau, der skal rådgive Kommissionen om bedre regulering.

— et netværk af videnskabelige eksperter, der fra sag til sag skal udtale sig om den valgte metode (især i forbindelse med konsekvensanalyserne).

6.5 Kommissionen trækker allerede på en sådan ekspertise afhængig af lovgivningsforslaget. Tiden vil vise, om denne formalisering af indkaldelsen af eksperter giver en merværdi i forhold til den nuværende praksis.

7. **Inden lovforslagets udarbejdelse**

a) Definition af lovgivningens målsætninger under hensyntagen til den primære ret og den allerede eksisterende lovgivning, herunder EU-Domstolens retspraksis på området; undersøgelse af hvordan man bedst kan nå de påtænkte eller efterstræbte mål uden lovgivningsmæssig inflation og under overholdelse af proportionalitets- og nærhedsprincippet;

b) Rangordning af målene og definition af prioriteringerne via sektorspecifikke eller horisontale foranstaltninger; Rådets rolle i denne forbindelse; undersøgelse af nødvendigheden af at lovgive, hvis der ikke allerede findes midler i traktaterne eller den afledte lovgivning, der gør det muligt at nå de samme mål;

c) Planlægning på mellemlangt sigt (dagsorden, arbejdsplan) med henblik på opnåelse af de fastsatte mål under anvendelse af de nye partnerskaber i denne forbindelse;

d) Definition af den eller de retsakter, der er bedst egnede til opnåelsen af de fastsatte mål: direktiv (rammelov), forordning (lov), forenkling (sammenlægning af den nye og den tidligere lovgivning med harmonisering af de juridiske begreber og definitioner, systematisk konsolidering af ændringer i den tidligere tekst, kodificering, *restatement* — sammenlægning af den spredte lov i et revideret og forenklet instrument) eller andre former for regulering med alternative metoder (fælles beslutningstagning, samregulering, »overvåget« eller »ikke-overvåget« selvregulering, indgåelse af aftaler); integrering af målet om forenkling og større gennemsigtighed i alle nye lovgivningsmæssige tiltag.

e) Forudgående konsekvensanalyser, som ud fra et rent finansielt synspunkt går videre end cost-benefit-metoden, navnlig inden for områder, hvor en sådan vurdering er vanskelig (f.eks. miljøforanstaltninger: indvirkning på folkesundheden, biodiversiteten, luft- og vandkvaliteten; sociale foranstaltninger: deltagelse, leve- og arbejdsvilkår og deres forventede indvirkning på produktiviteten og den økonomiske effektivitet eller det sociale velvære); den overordnede effekt, for så vidt angår offentlig eller almen interesse skal være positiv (f.eks. effektive socioøkonomiske rettigheder), og i forbindelse med gennemførelsesbetingelserne skal man i videst muligt omfang undgå for høje krav, uforholdsmæssige omkostninger i forbindelse med overholdelsen (*compliance costs*) eller kontrol og bestemmelser, der er overflødige set i forhold til de mål, der skal nås. Selv om de økonomiske beregninger er nødvendige, kan man i visse tilfælde afveje dem i forhold til visse prioriterede politiske mål;

f) Deltagelsesdemokrati: valg af alternative former for regulering, som direkte implicerer dem, lovgivningen er rettet imod; for så vidt angår lovgivningsinstrumenter, høring, som direkte eller via deres repræsentative organisationer primært, effektiv og fyldestgørende inddrager civilsamfundets mest direkte berørte aktører, eventuelt indhentelse af sonderende udtalelser fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og/eller Regionsudvalget; anvendelse af grøn- og hvidbøgerne som forberedende værktøjer og omfattende høringer af civilsamfundet og institutionerne; indgåelse af partnerskaber med det organiserede civilsamfunds organisationer; anvendelse af kommunikationsmidler til formidling af de overvejede instrumenters mål og indhold.

8. **Udarbejdelse af lovforslaget ifølge EØSU**

8.1 *Konsekvensanalyser*

8.1.1 EØSU noterer sig, at Kommissionen har vedtaget nye interne retningslinjer for konsekvensanalyser, der har været i kraft siden 15. juni 2005.

8.1.2 De forudgående konsekvensanalyser, som skal stå i forhold til omfanget og kompleksiteten af de mål, der skal nås, skal klares ved anvendelse af de eksisterende menneskelige ressourcer og kompetencer i det eller de generaldirektorater, der vil tage et initiativ, så snart den overvejede lovgivnings efterstræbte mål er blevet fastlagt på politisk plan. Der er altså tale om en første tilgang til en analyse.

8.1.3 Kriterierne og metodologien kan være en forud defineret norm, som efterfølgende tilpasses hvert enkelt generaldirektorat og om nødvendigt til det forslag, der skal undersøges. På dette stadium kan det overvejes at afholde uformelle høringer om anvendelsesområdet, målene, instrumentets art og dets forventede konsekvenser af nogle af de mest repræsentative og mest berørte organisationer og nationale eksperter, uden dog at stille spørgsmålstegn ved princippet om åben høring.

8.1.4 Det EØSU betegner som »forudgående konsekvensanalyse« ([23]) kan siden perfektioneres og om nødvendigt internt ved inddragelse af uafhængig ekstern ekspertviden eller nationale eksperter i henhold til Kommissionens modelforslag ([24]).

8.1.5 EØSU insisterer på, at konsekvensanalyserne vægter Lissabon-strategiens tre dimensioner — den økonomiske, sociale og miljømæssige — ens.

([23]) Forskellen i den anvendte terminologi, hvor Kommissionen taler om »konsekvensanalyse« og ikke om »forudgående konsekvensanalyse«, som EØSU gør, viser forskellen i den af EØSU påtænkte fremgangsmåde.

([24]) KOM(2005) 97 endelig af 16.3.2005.

8.1.6 EØSU anser det for vigtigt, at konsekvensanalysen bliver en grundlæggende bestanddel af udarbejdelsen og anvendelsen af lovgivningen; disse analyser bør ikke længere betragtes som tvungne administrative opgaver uden merværdi.

8.1.7 Det påpeger nødvendigheden af en konsekvensanalyse, i det mindste i forbindelse med alle lovforslag af betydning for virksomheder og arbejdstagere inden for forskellige erhvervssektorer samt i forbindelse med ethvert lovforslag under proceduren for fælles beslutningstagning. Det skal altid retfærdiggøres, hvorfor man har valgt lovgivningsinstrumentet eller et eventuelt alternativ hertil (samregulering, aftaler, selvregulering), som fastlagt i den interinstitutionelle aftale af december 2003 om bedre lovgivning og ud fra dets bidrag til den retslige og administrative forenkling for brugerne. Resultaterne af konsekvensanalyserne kan imidlertid ikke i sig selv berettige fremsættelsen af et lovforslag.

8.2 *Høringer og affattelse*

8.2.1 Næste stadium, den egentlige affattelse af lovgivningen, vil også først og fremmest ske internt ifølge Kommissionens arbejdsmetoder, navnlig vejledningen i affattelse, som kan perfektioneres i samarbejde med Kommissionens jurist- og ekspertgrupper. Denne affattelse bør lade visse muligheder stå åbne. Formålet med høringsstadiet bør ikke være at frembringe en endelig tekst, men de berørte parter skal høres om de forskellige politiske alternativer.

8.2.2 Fællesskabets rådgivende organer bør også kunne høres eller selv udtale sig på dette stadium, f.eks. kunne Regionsudvalget som repræsentant for de lokale administrationer og myndigheder og EØSU i dets egenskab af repræsentant for det organiserede civilsamfund ud over de muligheder, der gives med grøn- og hvidbøgerne, anmodes om sonderende udtalelser om de lovforslag, der vedrører især det indre marked, økonomi, virksomheder, international handel, forbindelser med tredjelande, miljø, sociale og indvandringsspørgsmål, forbrug, reformer af landbrugslovgivningen. Udtalelserne skal omhandle den foreløbige konsekvensanalyse, målsætningerne og midlerne til at opnå disse.

8.2.3 De udtalelser, der afgives om lovtekster, som allerede er udarbejdet i detaljer, og som har været genstand for indledende forhandlinger, kommer for sent til at påvirke deres generelle substans. Udvalgenes ekspertise kan således lige fra starten bidrage langt mere konstruktivt til en bedre lovgivning og til modtagernes forståelse og accept af denne.

8.2.4 I denne fase skal de interesserede parter og institutionerne eller de nationale og lokale institutioner og organisationer høres direkte ved at kombinere de klassiske midler (høringer, seminarer, anmodninger om rådgivende udtalelser) og de elektroniske midler (elektronisk post, spørgeskemaer på det relevante generaldirektorats hjemmeside). Ved anvendelse af de protokoller, der undertegnes med de rådgivende organer, kan disse organisere visse af høringsprocedurerne. Denne fremgangsmåde bør udvikles.

8.2.5 Lanceringen af en åben høring via et af Fællesskabets hjemmesider forudsætter anvendelse af kommunikations- og annonceringsmidler, der sikrer, at arten, det sammenfattede indhold og selve webstedet bliver kendt af flest mulige af de personer, socio-økonomiske aktører, virksomheder og lokale administrationer, der er berørt af lovforslaget. Der kunne udarbejdes et register over europæiske og nationale organisationer, lokale administrationer, nationale og regionale ØSU for ad elektronisk vej at orientere dem om indledningen af høringen. Man kunne også orientere de relevante medier (den brede presse, special- og fagpressen) for at sikre informationsformidlingen.

8.2.6 Et objektivt resumé af de eventuelle reaktioner på høringerne skal offentliggøres i slutfasen på Kommissionens hjemmeside. Dette resumé skal være frit for forudfattede meninger og må ikke have tendens til at fastholde det, der går i den af Kommissionen oprindeligt ønskede retning. Det må også modstå lobbygruppernes pres for at sikre, at de almene interesser går forud for enkeltstående interesser, og at praktisk overvejelse går forud for ideologiske tilgange.

8.2.7 Hvis ikke risikerer man efterfølgende at støde på problemer, det er vanskeligt at løse, som f.eks. problemerne i forbindelse med de to forslag til havnepakker (ingen konsekvensanalyse, ingen henvisninger til ILO's internationale havkonventioner, som medlemsstaterne har ratificeret), forslaget til direktiv om patentering af tjenesteydelser i det indre marked (afkald på harmonisering af lovgivningerne) og forslaget til direktiv om patentering af computerimplementerede opfindelser (som skabte alvorlig forvirring og usikkerhed rent juridisk, og som EØSU udtrykte kraftige forbehold imod, og i sidste ende blev det forkastet under andenbehandlingen i Parlamentet ([25])).

8.2.8 For så vidt angår konsekvenserne for de nationale administrationer, som primært står for gennemførelsen af fællesskabslovgivningen, bør de metoder, der allerede er indført i mange lande, anvendes, ved at skabe forbindelser mellem det kompetente generaldirektoratet og de relevante tjenester i de nationale administrationer, de juridiske tjenester og de berørte tekniske tjenester. Det bør overvejes at etablere et samarbejde og gennemføre evalueringer af de interne konsekvensanalyseprocedurer — *benchmarking* — for at fastlægge sammenlignelige kriterier under hensyntagen til lovgivningens slutbrugere.

([25]) EUT C 61 af 14.3.2003 og EUT C 294 af 25.11.2005.

8.2.9 Kriterierne for fastsættelse af lovgivningens kvalitet og konsekvenser skal være enkle som dem, der foreslås i Mandelkern-rapporten ([26]), og de skal bruge de eksisterende europæiske og nationale statistiske ressourcer og kontrol- og tilsynstjenesterne bedst muligt. De må ikke tilsidesætte høringen af det udøvende og opfølgende personale, som gennemfører lovgivningen i praksis. De tager endvidere hensyn til behovene for information og eventuelt supplerende uddannelse eller rekruttering/omorganisering for at sikre lovgivningens effektive gennemførelse lokalt.

8.2.10 Det drejer sig således om på hvert niveau at fastlægge de gennemførelsesomkostningerne og de tekniske forudsætninger så nøjagtigt som muligt, idet der tages hensyn til den allerede eksisterende lovgivning på området. Dermed kan man nå målet om at få bedre indsigt i de forskellige aspekter ved den planlagte lovgivnings konsekvenser og således minimere gennemførelsesomkostningerne.

8.2.11 Det foreslåede ekspertnet i Kommissionen kunne arbejde med at perfektionere den for øjeblikket anvendte metode i Kommissionen med henblik på at gøre den mere effektiv. Det skal eventuelt også undersøge de særlige konsekvensvurderinger, der er forbundet med de forslag eller ændringsforslag, det får forelagt.

8.2.12 Planlægning er nødvendig i forbindelse med hvert forslag for at definere etaperne og fastlægge de tidsmæssige rammer, der skal give en rimelig tid til lovgivningens udarbejdelse, idet der tages højde for følgevirkninger og eventuelle tidsmæssige begrænsninger.

8.2.13 De konsekvensanalyser, der findes ufuldstændige eller utilstrækkelige, bør kunne revideres, herunder om nødvendigt ved hjælp af ekstern ekspertise. Parlamentet har netop åbnet en ny rubrik på sit OEIL-websted ([27]), som vedrører undersøgelse af konsekvensanalyser, og som kunne supplere — måske kritisk — de publikationer, Kommissionen allerede har offentliggjort (køreplan og særlige evalueringer af alle de forslag, der falder ind under den fælles beslutningstagning, og som Kommissionen har forpligtet sig til at forelægge fra 2005).

8.2.14 Når disse faser er overstået, bliver det muligt at færdiggøre lovgivningsforslaget, konsekvensanalysen ([28]) og finansieringsoversigten samt de forklaringer, der skal gøre det muligt for brugerne, de juridiske fagfolk og lovgivende myndigheder i Fællesskabet og på nationalt plan — i så let forståelige vendinger som muligt — at forstå målsætningerne, rækkevidden og de praktiske konsekvenser af det stillede lovforslag. Især i denne fase bør der foregå en »kvalitetskontrol« af lovgivningen. Man mangler bare at fastlægge den praktiske fremgangsmåde.

8.2.15 Kommissionens meddelelse til de lovgivende myndigheder og rådgivende organer på fællesskabsplan og nationalt plan samt til de lokale organer med ansvar for lovgivningens gennemførelse og kontrol bør indeholde alle disse elementer.

8.2.16 Når instrumentet er valgt, skal dets anvendelsesområde defineres præcist, idet der skelnes mellem det, der henhører under det foreslåede instrument (direktiv), og det, der måtte figurere i et andet instrument (forordning), eller som måtte henhøre under en alternativ reguleringsmetode.

8.2.17 Affattelsen skal være klar og utvetydig og henvise eksplicit til de andre berørte artikler i traktaterne og den tidligere lovgivning ud over det valgte retsgrundlag (en simpel teknisk henvisning til en udgave af EU-Tidende vil ikke være nok. Den fuldstændige titel og et kort resumé af indholdet og rækkevidden af de instrumenter, der henvises til, skal derimod anføres med henblik på at fremme brugernes forståelse af lovgivningen og ikke blot de specialiserede juristers forståelse). Betragtninger og præmisser er særdeles vigtige for at gøre målene med og indholdet af lovgivningen forståelige og skal være klart affattet, så man undgår en forkert fortolkning.

8.2.18 Senere ændringer i lovgivningen kunne integreres i selve lovgivningen (rapport fra Kommissionen efter en vis gennemførelsesperiode, som allerede forekommer, eller — endnu bedre — en standardbestemmelse om revision — *sunset clause* — efter et vist tidsrum, f.eks. tre år) ([29]). Det forudsætter et informationssystem, feedback-system, som støtter sig på forslag og anmodninger om information fra civilsamfundet, som i denne forbindelse bør have en EU-kontaktperson (en enkelt kontaktperson i EU-repræsentationerne i medlemsstaterne eller en fast tjeneste i Kommissionen, som fastlægges i selve lovgivningen).

8.2.19 Kommissionen bør dermed under anvendelse af revisionsklausulen enten foreslå ændringer eller et initiativ inden for en fastsat frist, eller inden for den samme frist forklare, hvorfor det efter dens opfattelse ikke er nødvendigt at foretage ændringer.

8.2.20 Visse »tænketanke« har fremsat forslag om oprettelse af et europæisk organ med ansvar for at kontrollere lovgivningens kvalitet eller relevans. Det ville være overdrevent og i modstrid med traktaternes ordlyd og ånd at oprette en sådan overmyndighed med ændringsbeføjelser, som overvåger lovgivningen. Det ville drage Kommissionens initiativret og -pligt i tvivl. EØSU er under alle omstændigheder ikke for oprettelsen af et sådant »superorgan«, som fører kontrol med Kommissionens udøvelse af initiativretten. EØSU foretrækker at holde fast ved de forudgående høringsprocedurer, kvaliteten af de forudgående konsekvensanalyser og de efterfølgende undersøgelser og høringer.

([26]) Udarbejde indikatorer på omkostningerne for brugeren og administrationen ved hjælp af homogene blokke af retsakter; anvendelse af et begrænset antal rubrikker: kompleksitet, teksternes længde, henvisninger til andre tekster, antallet og omfanget af rapportkrav til brugerne eller rapportskyldig tredjepart, nødvendigt antal ansatte for at administrere bestemmelserne, omfanget af affødte retstvister.

([27]) Lovgivningsobservatoriet (http://www.europarl.eu.int/oeil/); siden »konsekvensanalyser« er stadig under opbygning.

([28]) Kommissionen har allerede mulighed for at ajourføre sin konsekvensanalyse på baggrund af nye oplysninger eller ikke tidligere foreliggende oplysninger.

([29]) Siden fremlæggelsen i 2002 af handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer [KOM(2002) 278] har Kommissionen i sine lovforslag indføjet en revisions-/genvurderingsklausul alt afhængigt af lovgivningsforslagets indhold. Lovgiveren skal sørge for, at denne bestemmelse bibeholdes i forbindelse med lovtekstens vedtagelse.

8.2.21 De uafhængige eller befuldmægtigede lovgivende myndigheder skal ligeledes underkastes evalueringer, da de lovgivende udvalg og organer arbejder i relativt mørke med hensyn til de almindelige lovgivningsmæssige procedurer. Den lovgivende myndighed skal kunne kontrollere udøvelsen af disse beføjelser. Arbejdsmarkedets parter skal desuden være jævnbyrdigt repræsenteret i organernes bestyrelser.

8.2.22 Kvaliteten af oversættelserne til EU-sprogene er undertiden et problem. Antallet af juridiske revisorer i Kommissionen og deres kompetencer skal styrkes for at tage højde for udvidelserne. Ekspertisen inden for formel retslære og lovgivningsmæssig evaluering skal udvikles internt for de tjenestemænd, der er involveret i affattelsen af lovforslag og forenklingsarbejdet og styrkes i de nationale juridiske universitetsuddannelser med henblik på rekruttering af fremtidige europæiske og nationale tjenestemænd. Dette er allerede sket på nogle universiteter, hvor der forskes i disse områder, og deres ekspertviden kan med fordel anvendes.

8.2.23 Ad hoc-ekspertgrupperne ved eller i Kommissionen skal stille forslag med henblik på at fremme klarheden, sammenhængen og relevansen af indholdet og affattelsen samt ensretningen af de juridiske begreber, der anvendes i forskellige forslag til instrumenter, også i lyset af den allerede gældende lovgivning, før et initiativ offentliggøres. Kommissionen har allerede udarbejdet en fælles vejledning til de personer, der medvirker i affattelsen af lovforslag, med henblik på at sikre ensartetheden i de anvendte juridiske begreber og sammenhængen i lovene. Det er vigtigt at få gennemført disse standarder for lovgivningens affattelse korrekt.

8.2.24 Lovgivningens kvalitet afhænger således meget af konsekvensanalyserne og de indledende høringsprocedurer, som kan gøre, at der stilles for mange eller for omfattende ændringsforslag i forhold til det oprindelige forslag. Kvaliteten af ændringsforslagene kan også have indflydelse på kvaliteten af den endelige tekst. Hvis der er tale om et uklart eller vagt formuleret konsensusforslag med henblik på at stille alle tilfreds, kan lovgivningens effektivitet og klarhed lide under det. Et terminologiudvalg (juridiske revisorer og eksperter) kunne hjælpe Kommissionen med at omformulere de foreslåede ændringer for at bevare klarheden og sammenhængen i de ændringsforslag, den kunne acceptere ved en fornyet behandling.

8.2.25 Udvalget konstaterer med interesse, at Kommissionen reviderer sine retningslinier for konsekvensanalyse ved at fastsætte mere klare retningslinier for økonomien og konkurrenceevnen og forudser endvidere, at foreneligheden med chartret for grundlæggende rettigheder undersøges ([30]). Denne ændrede fremgangsmåde imødegår en række forslag i denne udtalelse, og udvalget vil følge deres iværksættelse.

8.2.26 Når EU-lovgiveren fremsætter ændringsforslag af substantiel karakter, bør disse underkastes konsekvensanalyser, hvor Kommissionens metoder anvendes, uden at dette forlænger vedtagelsesprocedurerne urimeligt. I denne sammenhæng håber EØSU, at de tre institutioner vil kunne blive enige om en fælles tilgang til konsekvensanalysen i forbindelse med iværksættelsen af den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.

([30]) IP/05/733.

9. **Europa-Domstolens bidrag**

9.1 Nødvendigheden af at fortolke lovgivningen for at forstå den bør begrænses mest muligt, selv om retsinstansernes fortolkning sammen med retsvidenskabens og dommernes fortolkning er af afgørende betydning for lovgivningens anvendelse i de enkelte tilfælde. Men en uklar og vag lovgivning sætter den juridiske sikkerhed på spil, øger de omkostninger, der er forbundet med lovgivningens gennemførelse, på grund af det konstante behov for at henvende sig til juridiske og tekniske eksperter og eventuelt retsinstanserne, samt fører til forsinkelser og fejl i gennemførelsen. Retsinstanserne ser sig derfor nødsaget til at supplere den lovgivende myndighed, mens sagerne risikerer at hobe sig op, så de undergraver retten til adgang til retsinstanserne og i hvert fald til en retfærdig rettergang inden for et fornuftigt tidsrum.

9.2 Med sine svar på præjudicielle spørgsmål fremmer EU-Domstolen harmoniseringen af de nationale lovgivninger. Lovgivningens eventuelle dårlige kvalitet tvinger den til at klarlægge betydningen og den juridiske rækkevidde af uklare bestemmelser, hvor den råder bod på en mangel fra lovgiverens side.

9.3 Endelig bør mulighederne for at oprette særlige retsinstanser i første instans udnyttes optimalt for at give Domstolen mulighed for at pådømme sager i første instans hurtigst muligt og spille sin rolle som organ til harmonisering af retspraksis og belysning af den oprindelige og afledte fællesskabsret bedre og hurtigere i anden instans.

10. **Medlemsstaternes rolle**

10.1 Regeringerne og deres repræsentanter i COREPER, Rådets forskellige sammensætninger og de lovgivende udvalg har et særligt ansvar for lovgivningens udarbejdelse og anvendelse både som lovgivende myndighed og som udøvende myndighed sammen med Kommissionen.

10.2 Der bør være et bedre samarbejde mellem forhandlerne og de tjenester, der berøres af gennemførelsen og anvendelsen, allerede på forslagets undersøgelsesstadium med henblik på at foregribe og forberede gennemførelsesbestemmelserne bedre og mindske gennemførelsesfristerne.

10.3 Ud over at medlemsstaterne indgår i Fællesskabets institutionelle system og har overført visse beføjelser til Fællesskabet eller i fællesskab udøver disse har medlemsstaterne også udviklet sig internt. De har set mange beslutningscentre skyde op som følge af decentraliseringen eller spredningen af statens

administrationer og tjenester, afgivelsen af kompetencer til de territoriale myndigheder eller uafhængige administrative organer og agenturer med regulerings- og administrationsbeføjelser med de heraf følgende budgetmæssige konsekvenser. Uden for Den Europæiske Union er de også underlagt overnationale retsordener (som accepteres, og er dermed obligatoriske i medfør af princippet *pacta sunt servanda*), og deres kontrol over den økonomiske styring er også blevet svækket inden for visse områder (globalisering og WTO, enhedsmarked, privatiseringer).

10.4 Men reformen af stater og administrationer sker ikke altid i det ønskede tempo, og kompetenceoverlapninger skaber usikkerhed og juridiske problemer til skade for virksomhederne og de instanser inden for staten og de lokale myndigheder, der skal forestå gennemførelsen.

10.5 Staten er ikke længere den eneste retskilde; den omsætter EU-lovgivningen i henhold til sine gennemførelses- og kontrolregler ud fra en ikke altid klar fordeling med de lokale og decentraliserede myndigheder. Det medfører af og til omfattende forskelle fra land til land med hensyn til gennemførelsen af fællesskabsretten og Fællesskabets administrative krav og det på bekostning af den nødvendige harmonisering på det indre marked, hvilket kan skabe konkurrenceforvridninger.

10.6 Uden medlemsstaternes aktive og resolutte deltagelse i processen til forenkling og forbedring af EU-lovgivningen på det politiske og praktiske plan vil fællesskabslovgivningen ikke være tydelig for borgerne, og den ydede indsats vil i sidste ende være spildt. Ligesom på toldområdet går det fremad med principperne om one-stop-shop, e-administration, forenkling og harmonisering af formularerne, men det går for langsomt. Der skal også tages hensyn til den »digitale kløft«, for så vidt angår måden, hvorpå information udsendes til retsreglens brugere.

10.7 Ikke desto mindre er et stort antal regeringer og nationale parlamenter blevet opmærksomme på behovet for bedre lovgivning og bedre administration, ofte ved at oprette særlige organer for visse sektorer i civilsamfundet, som får til opgave at sikre kvaliteten af den lovgivning, der er under udarbejdelse eller gennemførelse. Der bør gøres status over disse erfaringer, og denne bør udmønte sig i udveksling af erfaringer samt en bedre harmonisering af de anvendte kriterier og metoder.

10.8 De nationale retsinstansers rolle og deres velovervejede anvendelse af præjudicielle spørgsmål skal ligeledes tages i betragtning. Retsvæsenets offentlige tjeneste skal generelt forbedres med hensyn til procedurernes varighed og i visse tilfælde med hensyn til de udgifter, der skal betales for at opnå adgang til domstolene.

10.9 Mandatet for eksperterne (gruppen af nationale eksperter og andre net af uafhængige eksperter som foreslået af Kommissionen) ([31]), der skal støtte Kommissionen med henblik på at bidrage til kvaliteten af lovgivningen, kunne eventuelt også gælde rådgivning om kontrollen af gennemførelsens kvalitet. Der kan eventuelt oprettes et varslingssystem, hvor de nationale organisationer underretter civilsamfundet og lovgivningens modtagere særligt (særligt kontaktpunkt, Info-Eurocentre ...).

10.10 EØSU kunne ligeledes overveje at indføre et kontaktpunkt for civilsamfundets organisationer i de faglige sektioner, herunder f.eks. sektionerne »Landbrug, udvikling af landdistrikter og miljø« og »Det indre marked, produktion og forbrug« med dets observatorium for Det Indre Marked og dets moderniserede PRISM-database. Dermed kunne EØSU evaluere Kommissionens rapporter om forenkling og bedre lovgivning ud fra de behov, modtagerne giver udtryk for, og komme med mere konstruktive forslag til forbedringer.

11. **Afsluttende betragtninger**

11.1 Medlemsstaterne er ligeledes i færd med at forbedre lovgivningen med henblik på at skærpe konkurrenceevnen i OECD. Forskellige rapporter fra OECD viser i de fleste tilfælde begrænsede resultater i forhold til de efterstræbte mål. Visse falder dog sammen med Fællesskabets krav (lovgivningens kvalitet, forenkling af kontakterne til administrationerne og af henvendelserne (one-stop-shop), oprettelse af nye beslutningsfremmende værktøjer, mere åbne beslutningstagningsprocedurer (gennemsigtighed, inddragelse), e-administration, decentralisering ...).

11.2 OECD opfordrer til, at der i hvert land oprettes en ny enhed med ansvar for vurderingen af omkostningerne, kvaliteten og konsekvenserne af ny lovgivning. Selv om de tilstræbte initiativer og kriterier inden for EU-lovgivningen ikke falder helt sammen med OECD's initiativer og kriterier på grund af de mange forskellige kompetencer i Unionens 25 medlemsstater og fællesskabslovgivningens målsætninger, er der dog sammenfald mellem de to tilgange ([32]).

11.2.1 Et EU-OECD-projekt om fællesskabslovgivningens gennemførelse i de 10 nye medlemsstater er i øvrigt under forberedelse. Man bør overveje større samarbejdsgevinster mellem EU og OECD.

11.3 Gennemførelsesproblemerne skyldes primært de nationale regeringer og deres centraladministrationer. På dette område skal kvaliteten have førsteprioritet. Overholdelsen af fristerne forekommer dog lige så vigtig for at undgå midlertidige forstyrrelser på det indre marked.

([31]) KOM(2005) 97 endelig af 16.3.2005.

([32]) OECD insisterer på privatisering af de offentlige tjenester og reform af staten (lettelse af administrationen). Disse anbefalinger er ofte mere ideologiske end praktiske. De nationale administrationers rolle skal bestemt gøres mere effektiv, men målet med reformen må ikke være at erstatte staten med markedet. Staten skal fortsat være i stand til at varetage sine ansvarsområder.

11.4 Udvidelsen af den fælles beslutningstagnings anvendelsesområde i forfatningstraktaten er vigtig ud fra et demokratisk synspunkt. I forbindelse med hørings- og evalueringsprocedurerne på forskellige tidspunkter og forskellige niveauer risikerer man, at procedurerne bliver længere og mere komplekse. Forslagenes oprindelige kvalitet og kvaliteten af direktivernes gennemførelse kan også eliminere risikoen for, at fristerne forlænges. Fastsættelsen af kvalitetsindikatorer for lovgivningen er således af grundlæggende betydning ([33]).

11.5 Det vanskeligste spørgsmål vedrører forenklingen af fællesskabsretten. Opgaven er stor, og EØSU tvivler på, at de nødvendige ressourcer vil blive stillet til rådighed, uden at de politiske beslutninger og deres finansielle konsekvenser nyder fuld opbakning i medlemsstaterne. EØSU appellerer derfor til deres støtte.

11.6 Det skal understreges, at den participatoriske tilgang stiller ikke ubetydelige krav til civilsamfundets organisationer, institutionerne og deres ansatte, regeringerne og deres administrationer. Formelle eller teknokratiske metoder har ikke nogen chance for at lykkes alene, selv om de tekniske lovgivningsinstrumenter eller konsekvensanalysernes indikatorer er veludviklede.

11.7 Når Kommissionen har beføjelse til at indgå internationale traktater på fællesskabets vegne (WTO, ...) bør det ligeledes være muligt for de repræsentative organisationer, for de socioøkonomiske aktører og de andre dele af civilsamfundet at blive hørt og deltage aktivt på såvel nationalt som EU-plan. Man bør overveje de principper og metoder, der skal anvendes.

11.8 Forenkling af regelværket og en bedre lovgivningskvalitet bør ikke forveksles med nogen ideologi om økonomisk og social deregulering. De er en del af bestræbelserne på at sikre god forvaltning, hvorved man rent teknisk og politisk kan magte kompleksiteten i lovgivningsprocessen i en Union af stater under anvendelse af demokratiske, participatoriske og rationelle procedurer.

11.9 Endelig skal det nævnes, at problemerne og de mulige løsninger er blevet klart opstillet. Den ydede indsats er af en sådan art, at det bør være muligt at nå de fastsatte mål. Hvorfor er fremskridtene i praksis så fortsat så beskedne? Findes der modstand mod reformerne, og i så fald hvilke? Er ressourcerne tilstrækkelige, eller skal de omfordeles? Er den politiske vilje til succes tilstrækkelig hos samtlige de berørte aktører? Er det muligt at overvinde forhindringerne? Disse spørgsmål står åbne, men skal det lykkes at forenkle den gældende lovgivning og forbedre den fremtidige lovgivning forekommer det væsentligt med en fast politisk vilje fulgt af langsigtede tiltag.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([33]) Kommissionen har finansieret en undersøgelse af disse indikatorer ved Bradford universitet. EØSU afventer spændt undersøgelsens offentliggørelse. En midlertidig offentliggørelse kan ses på universitetets websted (http://www.bradford.ac.uk).

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag, som fik over en fjerdedel af de afgivne stemmer, blev forkastet under forhandlingerne:

Punkt 8.2.7

Punktet udgår

Begrundelse

At disse forslag ikke er blevet vedtaget, har intet at gøre med mangler på de områder, som nævnes i de foregående punkter. Ifølge min opfattelse, som deles af mange, er det ikke en mangel på konsekvensanalyser eller objektive resuméer af høringer, som har skabt disse problemer. Hvad havnedirektiverne angår er det små, men ekstremt stærke særinteresser, som hidtil har haft held til at forhindre direktivernes vedtagelse. At forslaget til tjenestedirektiv hidtil ikke er blevet vedtaget, skyldes også, at stærke særinteresser i form af uhellige protektionistiske alliancer forsøger at modvirke den almene interesse for fri bevægelighed. Vanskelighederne i forbindelse med Kommissionens forslag om de nævnte patenter kan forklares med, at man undervurderede risikoen for, at snævre særinteresser i den politiske proces skulle udnytte det faktum, at lovgivningsforslaget (som blev fremlagt for at harmonisere og klarlægge gældende lovgivning) var meget teknisk kompliceret.

Andre kan have andre vurderinger af, hvorfor det er lykkedes for forskellige interesser at forsinke eller stoppe de nævnte lovgivningsforslag. I samtlige tilfælde har forslagene vist sig yderst kontroversielle, når EØSU skulle behandle dem.

Den meget kontroversielle formulering i punkt 8.2.7 tilfører intet af værdi til denne udtalelse, som i øvrigt er afbalanceret, god og i visse afsnit særdeles udmærket. Derfor bør punktet udgå. Det vil gøre det muligt for flere at støtte udtalelsen.

Afstemningsresultat

For: 31

Imod: 61

Hverken for eller imod: 13

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Metoder til at forbedre EU-lovgivningens gennemførelse og håndhævelse

(2006/C 24/13)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. februar 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om: *Metoder til at forbedre EU-lovgivningens gennemførelse og håndhævelse*

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Joost van Iersel** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. juli 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005, mødet den 28. september, følgende udtalelse med 90 stemmer for, 6 imod og 12 hverken for eller imod:

Gennemførelse og håndhævelse

Resumé

I denne udtalelse slår EØSU til lyd for, at bedre lovgivning er tæt forbundet med gennemførelse og håndhævelse: En god lov er en lov, der kan og bliver håndhævet. Kommissionen, Rådet og EU-domstolen behandler løbende gennemførelsesproblemer. Opfølgningen er imidlertid begrænset. Det skyldes forskellige kulturer og ansvarsbeføjelser, og at der er varierende deltagelse i den praktiske gennemførelse i Europa. EØSU skelner mellem forskellige sæt tiltag, som skal gennemføres af medlemsstaterne og Kommissionen. For medlemsstaterne er det hovedsagelig et spørgsmål om politisk vilje. De nationale myndigheders holdning er nødt til at afspejle, at de selv repræsenterer EU og følgelig tager del i Unionens beslutninger. Det kræver en ændring af bestemte fremgangsmåder som f.eks. at garantere administrativ kapacitet, kontrollere nationale regler og procedurer, afholde sig fra at overregulere (»gold-plating«) og selektivt udvælge lovgivning (»cherry picking«) samt give bedre information. Hvad medlemsstaterne angår, er det ønskeligt med en systematisk diskussion mellem de relevante myndigheder i hele EU og efterfølgende evalueringer samt at de nationale myndigheder står til regnskab over for tilsvarende myndigheder i andre medlemsstater. Det er også nødvendigt at inddrage subnationale myndigheder med autonome lovgivningsbeføjelser. EØSU slår til lyd for, at Kommissionen spiller en aktiv rolle med henblik på at øge tilliden mellem de retshåndhævende myndigheder for at støtte netværk af offentlige myndigheder, foretage systematiske evalueringer af deres resultater og udpege og sprede eksempler på god praksis. Man bør overveje at udvide eksisterende uddannelsesprogrammer for dommere og offentlige myndigheder. Nogle af de forslag, der diskuteres i denne udtalelse, drøftes i Kommissionen, og medlemsstaterne er i færd med at omsætte visse ændringer i praksis. Overordnet set er der imidlertid fortsat alvorlige mangler, for så vidt angår gennemførelsen og håndhævelsen. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter bør også engagere sig. Efter EØSU's opfattelse er der brug for en ændring i kulturen, herunder et skift fra stadig mere ny EU-lovgivning til en betoning af effektiv anvendelse, så man sikrer, at den EU-lovgivning og EU-politik, der er vedtaget, opnår den fulde effekt. Det vil bidrage til et velfungerende EU med 25 medlemsstater og flere, idet man sikrer den fornødne samhørighed.

1. EU-lovgivningen som grundlag for europæisk integration

1.1 Et velfungerende indre marked med de fornødne social- og arbejdsmarkedsnormer, navnlig arbejdstagerbeskyttelse, samt forbruger- og miljønormer, er kernen i den europæiske integration. Det legitimerer integrationen ved at give borgere og virksomheder betydelige fordele.

1.2 EU bygger på retsstatsprincippet. Det styrker grundlaget for det indre marked og forebygger forskelsbehandling på grundlag af produkters, personers eller virksomheders oprindelse eller nationalitet. En effektiv anvendelse af EU-lovgivningen styrker offentlighedens tillid til EU's politikker og procedurer og gør EU mere relevant på områder, som ligger borgerne og virksomhederne på sinde. Det forudsætter imidlertid, at EU's lovgivning gennemføres rettidigt og korrekt på nationalt plan.

1.3 Ydermere må EU-lovgivning, som sigter på at fjerne hindringer af enhver art for at skabe lige markedsvilkår, anvendes omgående og sammenhængende i hele EU og håndhæves effektivt af alle relevante myndigheder, både nationale og regionale.

1.4 Det indre marked vil først fungere hensigtsmæssigt og blive en kilde til vækst og velstand, når der ikke findes nogen diskriminerende eller skjulte hindringer for borgere eller virksomheder, herunder omstændelige eller langvarige administrative procedurer. Mange af de klager, som borgere og virksomheder indgiver hvert år, skyldes nationale foranstaltninger, som ofte tenderer til at være alt for restriktive eller alt for komplicerede og uforholdsmæssige ([1]). Det skyldes delvist såkaldt »gold-plating« (overregulering), som finder sted i forbindelse med EU-lovgivningens gennemførelse i national lovgivning. »Gold-plating« går ud på, at der tilføjes nationale bestemmelser, som kan skabe uklarhed om EU's målsætninger.

([1]) Svarene på et spørgeskema om eventuelle mangler i gennemførelsen og håndhævelsen i medlemsstaterne, som EØSU udsendte, opsummeres i bilag A.

1.5 Bedre lovgivning er et centralt element i Lissabon-dagsordenen. I Det Europæiske Råds konklusioner af 22.-23. marts 2005 erkendte man direkte, at bedre lovrammer har en positiv indvirkning på konkurrenceevnen. Det samme gjorde Rådet (konkurrenceevne) den 6.-7. juni 2005 ([2]). I den henseende må man understrege, at bedre lovgivning er tæt forbundet med gennemførelse og håndhævelse: en god lov er en lov, som kan og bliver håndhævet.

1.6 For at kunne håndhæve en lov er den nødt til at være tilstrækkelig klar, og for at være effektiv skal den indeholde en passende løsning på specifikke problemer. Når loven er for kompliceret og uklar, f.eks. fordi man ikke har foretaget en ordentlig konsekvensanalyse, opstår der uvilkårligt gennemførelsesproblemer. Det er derfor nødvendigt at udarbejde tillægslovgivning for at løse disse problemer. Dårlig lovgivning fører til en hastig forøgelse af lovgivningen og alt for mange regler, som påfører virksomhederne unødige overensstemmelseskrav og forvirrer borgerne ([3]).

1.7 Myndighederne er nødt til at råde over den fornødne administrative kapacitet, hvis man skal sikre en effektiv håndhævelse af loven. Ellers fører de administrative mangler til problemer i forbindelse med gennemførelse og håndhævelse.

1.8 En effektiv anvendelse af EU-lovgivningen forbedrer samtidig konkurrenceevnen og styrker det grænseoverskridende samarbejde, som er Lissabon-dagsordenens to grundlæggende mål.

1.9 EØSU mener, at EU har et problem med gennemførelse og overholdelse. Statistikker over, hvordan det står til med gennemførelsen af EU's lovgivning, viser, at der er forsinkelser i medlemsstaterne, hvad angår rettidig gennemførelse af direktiver. Ifølge statistikkerne over overtrædelsesprocedurer er gennemførelsen ofte ukorrekt eller ufuldstændig. Faktisk drejer 78 % af de sager, Kommissionen har indledt mod medlemsstater i perioden 2002-2005, sig om gennemførelse og anvendelse af direktiver. Det viser, at medlemsstaterne har vanskeligt ved at afgøre, hvilken national gennemførelsesmetode de skal anvende, så direktiverne kan få gennemslagskraft.

1.10 Rådet har i forskellige resolutioner taget fat på problemerne med gennemførelse og håndhævelse. ([4]) Den interinstitutionelle aftale af 2003 om bedre lovgivning anførte også »bedre omsættelse og anvendelse«.

1.11 I en række tilfælde har EU-domstolen fastslået, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre en effektiv gennemførelse og håndhævelse. ([5])

1.12 Kommissionen har udarbejdet adskillige dokumenter, som i detaljer beskæftiger sig med, hvordan medlemsstaterne kan forbedre deres omsættelse og anvendelse ([6]). I sin hvidbog om styreformer fastslår Kommissionen: »I sidste ende afhænger virkningen af EU-regler af de nationale myndigheders vilje og evne til at sørge for, at reglerne gennemføres og håndhæves effektivt, fuldt ud og til tiden« ([7]). Allersenest har Kommissionen i sin meddelelse af 16. marts 2005 om»*Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*« (Bedre lovgivning for vækst og jobs i Den Europæiske Union, foreligger d.d. ikke på dansk) opridset, hvordan man kan forbedre EU's lovrammer uden overflødige administrative omkostninger.

1.13 Siden 1985 har den nye fremgangsmåde i stigende grad været et nyttigt instrument til at effektivisere harmoniseringen af standarder og reguleringsmetoder. Ved at anvende en bred vifte af instrumenter, der er defineret i direktiver, udstikker den stabile, slanke og gennemsigtige lovrammer med kontrol- og modkontrolforanstaltninger for myndighederne og pålægger producenter og tredjeparter et stort ansvar. Hvad gennemførelsen angår, konkluderer Kommissionen især på grundlag af en tilbundsgående analyse, at »erfaringerne har også vist, at gennemførelsen af disse direktiver kan forbedres yderligere på en række måder« ([8]). Dette dokument afslører alvorlige mangler.

1.14 I sin Anden rapport om gennemførelsen af strategien for det indre marked (2003-2006) ([9]) analyserer Kommissionen de mangler, der er ved gennemførelsen og håndhævelsen på et stort antal områder. Den definerer også hensigter og mål for at opnå forbedringer. Det indebærer bl.a. mere direkte engagement fra medlemsstaternes side og dermed politisk vilje. Kommissionens henstilling om gennemførelsen i national ret af direktiver af betydning for det indre marked ([10]) udpeger bestemte fremgangsmåder, som medlemsstaterne opfordres til at anvende. Nogle af de vigtigste eksempler på sådanne er at give en enkelt minister og et enkelt ministerium ansvaret for overvågning og koordination, at oprette en national database over gennemførte direktiver og at tilskynde til tæt samarbejde mellem nationale embedsmænd, som forhandler i Bruxelles, og embedsmænd, som gennemfører nationale foranstaltninger.

1.15 »Måltavlerne« for gennemførelsen viser mangler i den formelle omsættelse. Men til trods for de respektive europæiske institutioners interesse har gennemførelsen af de fastlagte regler i national lovgivning og/eller regelværk ikke været genstand for systematisk granskning og opfølgende diskussion i Rådet. Mens

([2]) I punkt 11 i Rådets konklusioner opfordres medlemsstaterne til at forøge deres indsats for at nedbringe antallet af ikke-gennemførte retsforskrifter og overveje at screene, om den nationale lovgivning er i overensstemmelse med EU's regler.

([3]) Det er ganske berettiget her at henvise til den britiske task-force for bedre lovgivning, som har offentliggjort tre nyttige dokumenter i 2003 og 2004 om national og europæisk lovgivning, herunder gennemførelse. Analyserne og henstillingerne understreger bl.a. behovet for klar og effektiv lovgivning for at sikre, at den fornødne interaktion mellem de forskellige procedurer bliver en succes.

([4]) Rådets resolutioner af 16. juni 1994, af 29. juni 1995 og af 8. juli 1996, jf. »National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy«, Hans Petter Graver i ARENA Working Papers WP 02/17, s. 6.

([5]) Ibid. s. 21.

([6]) Jf. Kommissionens nylige henstilling af 12. juli 2004, 2005/309/EF.

([7]) Hvidbog om Nye Styreformer i EU, KOM(2001) 428 endelig, s. 25.

([8]) En bedre anvendelse af direktiverne efter den nye metode, KOM(2003) 240 endelig, s. 3.

([9]) KOM(2005) 11 endelig, 27. januar 2005.

([10]) EUT L 98/47, 16.4.2005.

forskellig gennemførelse i forskellige dele af en medlemsstat hurtigt vil give anledning til krav om handling fra offentlighedens side, står forskellig gennemførelse fra en medlemsstat til en anden end ikke på den politiske dagsorden.

1.16 »Måltavlerne« har uden tvivl gjort medlemsstaternes gennemførelse mere gennemskuelig. Der findes endnu ingen tilsvarende »måltavler« for anvendelsen, så man kan øge gennemskueligheden af de nationale myndigheders anvendelse af EU's lovgivning og politikker.

1.17 Selv om forbedringer drøftes, er der hos de offentlige aktører i Europa fortsat alt for lidt bevidsthed og alt for lidt engagement, når det gælder om at garantere, at EU-lovgivningen er grundlaget for, at den europæiske integration kan fungere korrekt. Det vil kun ske, hvis hele processen respekteres på behørig vis: vedtagelse af direktiver, omsættelse, gennemførelse, håndhævelse. I mange tilfælde synes der heller ikke at være tilstrækkelig vilje til at gennemføre hele processen konsekvent. Kommissionens dokumenter, adskillige af EU-domstolens domme og relevant faglitteratur indeholder tilstrækkeligt med kilder, som medlemsstaterne kan trække på, når de skal forbedre deres opfyldelse af egne lovmæssige forpligtelser.

1.18 Effektiv anvendelse af EU's lovgivning kræver særlig opmærksomhed og kontrolforanstaltninger i et EU med stadig flere medlemsstater. EU's integrationsproces bør ikke sættes over styr ved en udvanding af EU-lovgivningens effektivitet.

2. **Kontekst og udvikling**

2.1 Mens EF-traktaten fastlægger en række forskellige tilnærmelses- og harmoniseringsforanstaltninger med henblik på færdiggørelse af det indre marked ([11]), har erfaringerne fra 1970'erne og 1980'erne vist, at fuldstændig harmonisering er en langsommelig, omstændelig og i ville tilfælde en overflødig proces. Det har været lettere at forhandle om og gennemføre foranstaltninger baseret på gensidig anerkendelse og kontrol i hjemlandet. De har også været mere egnede til at give friere rammer for handel og investeringer uden at stille alt for mange krav. Det bør imidlertid noteres, at EU er trådt ind i en ny fase, som er karakteriseret ved stigende forvaltningskulturelle forskelle. Det kan føre til et fornyet behov for regler for at opnå gensidig kompatibilitet og fremme af god praksis.

2.2 Trods overgangen til nye politikinstrumenter har væksten i EU-lovgivning delvis været det naturlige resultat af den uddybede og udvidede integration, men også delvis resultatet af ufuldstændig eller mangelfuld gennemførelse fra medlemsstaternes side. Nye bestemmelser er blevet tilføjet for at forhindre medlemsstaterne i at undlade at opfylde deres forpligtelser eller gøre nationale regler alt for omstændelige. ([12]) Et illustrativt eksempel herpå er liberaliseringsdirektiverne, som Kommissionen vedtog på grundlag af artikel 86, stk. 3, på områder som f.eks. telekommunikationstjenester og telekommunikationsudstyr.

([11]) Artikel 94-97 i EF-traktaten.

([12]) Se Hvidbogen om EU-styreformer, KOM(2001) 428 endelig.

2.3 I betragtning af de gennemførelsesvanskeligheder, man har set i mange medlemsstater ([13]), er der også brug for en samlet indsats fra de nationale myndigheders side for at forbedre anvendelsen af EU-lovgivningen. Denne indsats har været mangelfuld indtil nu, netop som en tiltrængt overgang til mindre interventionistiske og mindre omfattende instrumenter til politikgennemførelse og lovgivning finder sted i medlemsstaterne.

2.4 På Det Europæiske Råd i Lissabon i 2000, hvor man tog fat på arbejdet med at styrke konkurrenceevnen i Unionen, indførtes den åbne koordinationsmetode med henblik på at forbedre gennemførelse og levering ved hjælp af kvalitative og kvantitative indikatorer, benchmarking og eksempler på god praksis. Medlemsstaterne har endnu ikke på en mere systematisk måde eller i større udstrækning udnyttet sådanne eksempler på god praksis til at forbedre deres egen politikgennemførelse.

2.5 Til at begynde med var der store forventninger til den åbne koordinationsmetode. Det samme gjaldt målene om benchmarking og god praksis. Erfaringerne begrunder ikke nogen positiv konklusion. Uden bindende forpligtelser synes medlemsstaterne uvillige til at tilpasse lovgivningen, og da slet ikke gennemførelsen og håndhævelsen.

2.6 I 2004 havde de ti kandidatlande indarbejdet EU-lovgivningen i deres nationale lovgivning. Denne tidsfrist er derfor formelt blevet overholdt. Men at ændre lovgivning er ikke ensbetydende med korrekt gennemførelse. Gennemførelsen og håndhævelsen forudsætter desuden effektive administrative myndigheder og procedurer; disse har man i en række tilfælde været nødt til at indføre på et nyt grundlag, fordi der ikke har været tilstrækkelige erfaringer med at anvende EU's regler effektivt. Et større samarbejde mellem de nationale myndigheder og Fællesskabets institutioner bør gøre det lettere at foretage en ensartet anvendelse af EU's regelværk i hele EU ([14]).

2.7 Selv om formålet med EU's bestemmelser og -lovgivning er at skabe fælles vilkår på et åbent europæisk marked, kan redskaberne variere betydeligt fra det ene område til det andet. Princippet er måske det samme på alle områder, men graden af integration, som man sigter efter, kan variere betydeligt. Det fører til mere eller mindre strengt EU-baserede regler og følgelig til forskellige perspektiver og retlige fremgangsmåder.

2.8 Disse forskelle har deres rødder i de forskellige mål om integration mellem f.eks. områder som det indre marked og miljøpolitikker samt områder som f.eks. socialpolitik og sundhed, der primært er nationale. Traktaten selv bruger også mindre ambitiøse ord, hvad angår folkesundhed eller uddannelse. På disse politikområder er det EU's opgave at »koordinere« eller »tilskynde« snarere end at integrere.

([13]) F.eks. Kommissionens 21. årsberetning om kontrollen med gennemførelsen af EU-retten, KOM(2004) 839, 30.12.2004.

([14]) Se også: J. Vervaele, »Compliance and Enforcement of European Community Law«, Haag, Kluwer Law International, 1999, Ph. Nicolaides, »From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules«, European Institute of Public Administration, 2002.

2.9 Derfor giver den aktuelle udvikling et billede af en farverig mangfoldighed, hvor forskellige lovinstrumenter på EU-niveau eksisterer parallelt med hinanden og hver for sig påvirker de nationale fremgangsmåder. Man kan bl.a. nævne:

— EU-instrumenter, der tilvejebringer fuld harmonisering af lovgivning,

— EU-instrumenter, der tilvejebringer et minimum af harmonisering, så medlemsstaterne kan vedtage strengere regler (som i en grænseoverskridende kontekst kun kan anvendes, såfremt der eksisterer en gensidig anerkendelsestest),

— Direktiver for en »ny fremgangsmåde«, som sigter på at opstille de grundlæggende krav, der skal opfyldes af produkter på EU's marked,

— EU-lovgivning baseret på et princip om »oprindelsesland«,

— Rammedirektiver, som giver medlemsstaterne betydelige skønsbeføjelser hvad angår gennemførelse,

— Henstillinger, som kan gennemføres i medlemsstaternes lovgivning,

— Afgørelser.

2.10 Dette brede sæt af fællesskabsbaserede instrumenter, som kræver omsættelse, gennemførelse og håndhævelse i medlemsstaterne, giver ofte anledning til nationale og dermed forskellige fortolkninger af, hvad der skal gennemføres og håndhæves på nationalt niveau og hvorledes dette skal foregå.

2.11 Den praktiske effekt af denne model, som den fungerer for øjeblikket, tager i varierende grad hensyn til følgende elementer, for så vidt angår medlemsstaterne:

— forskellige nationale retskulturer og –systemer,

— forskellige ansvarsbeføjelser i de nationale forvaltninger og inden for ministerier,

— særlige regionale og lokale beføjelser i medlemsstaterne,

— nationale lobbyers politiske, socioøkonomiske og samfundsmæssige indflydelse,

— nationale behov/ønsker, der fører til overregulering og selektiv udvælgelse,

— finansielle og organisatoriske ressourcer til korrekt gennemførelse.

2.12 EU's fremgangsmåde respekterer selvfølgelig medlemsstaternes forskelligheder og deres rige administrative traditioner, retskulturer og politiske systemer. Dette er også et principspørgsmål. De forskellige traditioner og kulturer må imidlertid kunne garantere en effektiv anvendelse af EU's lovgivning, så man undgår forvridninger eller forskelsbehandling. Udbygningen af EU's beføjelser og den igangværende udvidelse understreger, hvor kompliceret denne opgave er.

2.13 Hvad Kommissionen angår, kan der blandt særligt vigtige elementer, som har en indvirkning på slutresultatet, nævnes:

— mangelfuld teknisk-juridisk formulering af lovbestemmelserne, herunder oversættelsesproblemer,

— brug af mere eller mindre bindende retsinstrumenter som følge af Rådets beslutninger,

— varierende inddragelse i gennemførelse og håndhævelse inden for Kommissionen, betydelige forskelle generaldirektoraterne imellem,

— en til tider manglende klarhed om medlemsstaternes prærogativer og/eller Kommissionens prærogativer på grund af subsidiaritetsprincippets indvirkning,

— at Kommissionen til tider mangler tilstrækkeligt personale,

— sprogproblemer (i forbindelse med overvågningen i de nye medlemsstater),

— betydningen og effekten af overtrædelsesprocedurer.

2.14 Samtidig med at EU-lovgivningen er vokset, har der været en tilsvarende stigning i antallet af ikke-retlige instrumenter og procedurer, hvis mål er at formå medlemsstaterne til at gennemføre EU-lovgivningen rettidigt og korrekt, herunder f.eks. de periodiske rapporter og måltavlerne, der viser medlemsstaternes resultater med gennemførelsen.

2.15 Desuden har Kommissionen truffet forskellige foranstaltninger for at informere borgere og virksomheder om deres rettigheder og tilskynde dem til at udøve disse rettigheder over for de nationale myndigheder og nationale domstole. Kontaktstederne for borgere og virksomheder og SOLVIT-centrene har f.eks. som mål at udpege og løse problemer for borgere og virksomheder, som flytter til eller driver virksomhed i en anden medlemsstat end deres egen.

2.16 Den seneste rapport om sager, som er blevet behandlet af SOLVIT-centrene, viser, at over 50 % af alle problemer drejer sig om anerkendelse af faglige kvalifikationer, markedsadgang for produkter, indregistrering af køretøjer og opholdstilladelser. Selv om 80 % af problemerne løses tilfredsstillende, viser disse statistikker også, at problemerne hverken er nye eller usædvanlige. Borgere og virksomheder støder hovedsageligt på vanskeligheder på grund af bureaukratiske procedurer og nationale myndigheders uvilje til at strømline deres krav. Desuden bliver 20 % af problemerne ikke løst trods SOLVIT-centrenes succes. Medlemsstaterne bør sørge for, at denne procentdel nedbringes, og at offentligheden — virksomheder såvel som borgere — gøres bedre bekendt med de nationale SOLVIT-centre og det europæiske SOLVIT-netværk.

2.17 EU's udvidelse er også en udfordring. En forøgelse af medlemsantallet kan ikke forvaltes, hvis hørings- og overvågningsprocedurer ikke styrkes i tilsvarende grad.

2.18 Denne styrkelse af hørings- og overvågningsprocedurer har været mest synlig i den nylige udvidelse og i de parametre, som blev fastlagt på Det Europæiske Råd i Bruxelles i december 2004 vedrørende de kommende udvidelser. Kommende medlemsstater vil blive underkastet større kontrol fra Kommissionens side og vil forventes at have gennemført en større del af EU-lovgivningen, inden de kan optages i EU. Man vil også forvente, at de hurtigere afslutter eventuelle overgangsbestemmelser, de er blevet bevilget.

3. **Behov for tid til overvejelse**

3.1 Effektiv gennemførelse og håndhævelse er af afgørende betydning for borgere og virksomheder. De er et integreret led i retsstatsprincippet. De ofte forskellige fortolkninger af fælles lovgivning får virksomheder og borgere til at rejse spørgsmål som f.eks.: Hvor skal man klage? Hvem er ansvarlig? Hvad skal man gøre på kort sigt? Mere grundlæggende er spørgsmålet: I hvilket omfang fører ineffektiv gennemførelse til forsinkelser eller ændringer i investeringsmønstre og til manglende tillid hos borgerne? Disse spørgsmål drejer sig om EU-politikkernes legitimitet, sammenhæng og forudsigelighed. At fortsætte omsættelsen og gennemførelsen i den nuværende utilfredsstillende hastighed kan ikke længere accepteres.

3.2 Den store kompleksitet og forvirrende udvikling i forbindelse med gennemførelsen af korrekt vedtagne direktiver på EU-niveau kræver en overordnet SWOT-analyse af det fungerende system: Hvordan ser vores situation ud? Hvad skyldes problemerne? Hvilke udfordringer står medlemsstaterne over for? Hvad er medlemsstaternes mål: Hvordan skal forholdet og samspillet mellem subsidiaritet og EU-overvågning se ud? Med andre ord: Hvem skal måle hvad og på grundlag af hvilke kriterier? I hvilket omfang svarer lovinstrumenter og gængs praksis til målsætningerne for den europæiske integration? Hvordan skal EU og medlemsstaterne forholde sig til klager fra virksomheder og borgere om ufuldstændig og til tider uhensigtsmæssig omsættelse, gennemførelse og håndhævelse af EU-regler i national lovgivning og praksis?

3.3 I tillæg til diskussioner om forbedringer i medlemsstaterne er man nødt til at stille disse interessante spørgsmål for at fremme en bred og åben debat mellem politikplanlæggere og embedsmænd samt den private sektor og civilsamfundet om, hvordan procedurer og praksis i EU og medlemsstaterne bør tilpasses. Man må øge bevidstheden om, hvad en korrekt omsættelse, gennemførelse og håndhævelse af alle vedtagne EU-politikker vil betyde.

3.4 Det er nødvendigt at overveje, hvilken indvirkning fremtidige udvidelser vil have på en sammenhængende og ensartet anvendelse af fællesskabslovgivningen i EU. EU bør også overveje, hvordan man undgår en situation, hvor en union med 27 eller flere medlemsstater med endnu større forskelle skaber visse hindringer for handel, investeringer og etablering.

3.5 Der er forskellige syn på, hvordan man løser problemet med fejlanvendelse af EU-lovgivning, som fra et politisk perspektiv er forbundet med spændinger mellem subsidiaritet og en fælles strategi. Nogle mener, at selv om man skal acceptere fuldt ud, at det er medlemsstaterne, som har ansvaret for EU-lovgivningens gennemførelse, bør den nøje overvåges af Kommissionen. En anden holdning tager udgangspunkt i subsidiaritetsprincippet: medlemsstaterne skal have frit råderum, og man skal overlade det til enhver at løse deres egne problemer. En tredje mulighed er, at medlemsstaterne tager opgaven til sig og påtager sig et større ansvar, idet de holder hinanden ansvarlige, og at Kommissionen nøje overvåger, at EU-lovgivningen overholdes og selvsikkert anvender sine lovgivningsbeføjelser, når dette er nødvendigt.

3.6 Som traktaternes vogter og initiativtager, hvad angår lovgivning, spiller Kommissionen en vigtig rolle, når det gælder om at sikre, at det indre marked fungerer efter hensigten. Den har ansvaret for at foreslå enkel og håndhævelig lovgivning, som løser problemerne på det indre marked uden at påføre medlemsstater og virksomheder alt for store udgifter. Faktisk har Kommissionen i de seneste par år alvorligt bestræbt sig på at forenkle lovgivningen og måle indvirkningen af den foreslåede lovgivning. Samtidig er Kommissionen nødt til at agere hurtigt og resolut for at stoppe overtrædelser. Kommissionen bør overveje, hvordan den kan udvide de henstillinger, den fremsatte i 2004 (se ovenfor), om rettidig og korrekt omsættelse, så de også omfatter gennemførelses- og håndhævelsesfaserne.

3.7 Som medansvarlige for Unionen har medlemsstaterne en pligt til at opføre sig loyalt over for EU, opfylde deres forpligtelse, arbejde for, at Fællesskabets opgaver udføres, og afholde sig fra at bringe målsætningerne i EF-traktatens artikel 10 i fare. For at sige det lige ud: Medlemsstaternes holdning er nødt til at afspejle, at det er dem selv, der er Den Europæiske Union, og at de følgelig tager et medansvar for EU's beslutninger. ([15])

3.8 I utallige af EU-domstolens domsafsigelser er det blevet fastslået klart og tydeligt, at medlemsstaterne ikke kan fremføre interne administrative vanskeligheder til deres forsvar som begrundelse for ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse af fællesskabslovgivningen. Disse domme vil måske bidrage til at forbedre procedurerne fremover.

3.9 Det er også nødvendigt at overveje, hvilke typer lovmæssige og ikke-lovmæssige instrumenter og procedurer som vil være mest hensigtsmæssige for at garantere en effektiv politikgennemførelse i et EU med over 30 medlemmer.

3.10 Brugen af ikke-lovmæssige instrumenter og procedurer har haft ret blandede resultater. Til trods for sin lovende start synes den åbne koordinationsmetode ikke at have været nogen succes. Derimod har SOLVIT-centrene løst 80 % af de problemer, de har fået til opgave at klare.

([15]) En analyse af det negative resultat af folkeafstemningerne i Frankrig og Nederlandene viser i hvilket skuffende omfang, den offentlige opinion og visse politikere (!) fortsat betegner forholdet mellem en medlemsstat og »Bruxelles« som »vi« og »dem«.

3.11 Rådet (konkurrenceevne) opfordrede i sine konklusioner fra marts 2005 medlemsstaterne til at screene, om den nationale lovgivning er i overensstemmelse med EU's regler, når det gælder om at fjerne markedshindringer og åbne for konkurrencen. Europa-Parlamentet har også erkendt fordelene ved, at det er de nationale myndigheder, som overvåger, at landenes lovgivning er forenelig med EU's regler. Screening er en praktisk måde at udpege og fjerne handelshindringer på, uanset om de skyldes ukorrekt gennemførelse, utilstrækkelig håndhævelse af EU-lovgivningen eller simpelthen en forvaltningspraksis, som ikke svarer til EU's krav.

4. **Konklusioner og henstillinger**

4.1 *Generelle bemærkninger*

4.1.1 EØSU anser gennemførelse og håndhævelse af lovgivningen for at være uløseligt forbundet med bedre lovgivning, hvorfor det er en politisk prioritet ([16]). Det har indtil nu ikke været tilfældet til trods for en holdningsændring i nogle medlemsstater og internt i Kommissionen, som baner vej for fremskridt. Lovgivere har ofte i alt for ringe grad taget hensyn til gennemførelses- og håndhævelseskrav. I konsekvente konsekvensanalyser for bedre lovgivning er man også nødt til at tage hensyn til, hvordan lovgivningen skal udvikles og håndhæves. Hele processen er en forudsætning for lige konkurrencevilkår og for EU's legitimitet.

4.1.2 Principielt set er det først og fremmest op til medlemsstaterne at sikre en ordentlig gennemførelse og håndhævelse af EU-lovgivningen. Kommissionens rolle som traktaternes vogter er at sikre, at medlemsstaterne faktisk lever op til deres ansvar. Eventuelle mangler kan løses af Kommissionen ved hjælp af traktatbrudssager eller andre metoder, som forekommer hensigtsmæssige for at løse et problem med fejlagtig anvendelse af EU-lovgivning.

4.1.3 Som følge af den interinstitutionelle aftale af 2003 drøfter Rådet for øjeblikket bedre lovgivning og forenkling af lovgivning. EØSU mener, at man bør sætte tilstrækkelig fokus på, hvordan man kan forbedre anvendelsen af alle EU-regler, og ikke kun direktiver, som skal håndhæves af medlemsstaterne.

4.1.4 EØSU mener, at Rådet (konkurrenceevne) med dets forpligtelse over for det indre marked, der er kernen i integrationsprocessen, bør være Kommissionens naturlige partner på EU-niveau, når man skal diskutere gennemførelse og håndhævelse.

4.1.5 Et meget vigtigt og ofte afgørende aspekt er, at medlemsstaternes egne administrative ordninger falder uden for traktaternes rammer. Ikke desto mindre følger det af EF-traktatens artikel 10 og retspraksis, at de nationale myndigheder må sikre en passende gennemførelse og håndhævelse. I den henseende understreger EØSU, at medlemsstaterne selvfølgelig har et medansvar for EU.

4.1.6 Alt for længe har man lagt vægt på indførelse af ny EU-lovgivning. EØSU er enig med Kommissionen i, at der i et EU med 25 medlemsstater bør fokuseres på gennemførelse og håndhævelse af gældende lovgivning snarere end tilføjelse af ny lovgivning. Ny EU-lovgivning vil ikke være et tiltrækkende valg, eftersom det vil kræve betydelige investeringer i tid og ressourcer. Tilsvarende vil det også tage megen tid og optage knappe ressourcer, hvis man udelukkende går retsvejen for at få medlemsstaterne til at klare problemerne. Det, som behøves, er snarere en ny kultur, hvor fokusen i medlemsstaterne og Kommissionen flyttes fra ny lovgivning til gennemførelse og håndhævelse, så man sikrer, at vedtagen EU-lovgivning og -politik opnår den fulde virkning. Det vil selvfølgelig ikke betyde, at betoningen af gennemførelse og håndhævelse kan tjene som et alibi for ikke at lovgive på områder, hvor ny lovgivning fortsat er nødvendig.

4.1.7 Screening af eksisterende og allerede gennemført EU-lovgivning — jf. også erfaringerne i Danmark — vil være nyttigt i arbejdet med at skabe bedre lovgivning. Det er et godt eksempel på samspillet mellem forenkling og forbedret gennemførelse og håndhævelse.

4.1.8 Hvad alternativerne angår, dvs. selvregulering og samregulering ([17]), er man nødt til at bedømme fra sag til sag, hvor de kan fungere og hvor de ikke duer. Det er dog nødvendigt at støtte initiativer til selvregulering og samregulering, og alternativernes »levedygtighed« bør afprøves i forbindelse med den konkrete anvendelse.

4.1.9 Efter EØSU's opfattelse er det også indlysende, at de voksende problemer med gennemførelse og håndhævelse på nationalt niveau skal behandles og løses gennem tættere samarbejde mellem de nationale myndigheder og EU.

4.1.10 EØSU mener, at et intensivt samarbejde af denne art desuden gavner målet om at undgå overflødig EU-lovgivning, der næppe er den rette strategi over for nationale gennemførelsesprocedurer. Disse er alt for langsomme og omstændelige og søger ofte at gennemføre nationale politikmålsætninger ved uforholdsmæssige midler.

4.2 *Medlemsstaterne*

4.2.1 EØSU mener, at det fortsat bør overlades til medlemsstaterne at fastlægge deres egne gennemførelsesmetoder og -procedurer. Disse metoder og procedurer kan også behandles af medlemsstaterne og Kommissionen i deres konsekvensanalyser.

([16]) Denne overvejelse er helt i overensstemmelse med bemærkningerne i EØSU's udtalelser siden 2000 om ajourføring, forenkling og forbedring af fællesskabslovgivningen og lovrammerne.

([17]) »Samregulering og selvregulering i det indre marked – den nuværende situation«, ordfører Bruno Vever, CESE 1182/2004.

4.2.2 Efter EØSU's opfattelse og uanset hvilke metoder eller procedurer medlemsstaterne vælger for at gennemføre EU-lovgivning eller national lovgivning, som påvirker, hvordan det indre marked fungerer, skal resultaterne være de samme i hele EU. Endvidere skal resultaterne have en reel indvirkning på EU's primære og sekundære lovgivning.

4.2.3 Hvad medlemsstaterne angår, er EØSU af den opfattelse, at det også er nødvendigt at inddrage subnationale myndigheder med autonome lovgivningsbeføjelser og/eller gennemførelsesansvar (f.eks. Länder, provinser, regioner).

4.2.4 EØSU mener, at næste skridt i samarbejdet mellem EU-institutioner og nationale myndigheder, når det gælder gennemførelsen af EU-lovgivning og –politikker, er at styrke og strømline de nationale myndigheders kapacitet for at gennemføre politikkerne, som man for øjeblikket drøfter i visse medlemsstater.

4.2.5 Administrativ kapacitet er et spørgsmål af »almen interesse«, og medlemsstaterne må sikre, at de gennemførende og håndhævende myndigheder besidder en sådan kapacitet på højt niveau. For EØSU indebærer det bl.a. et tæt samarbejde mellem forhandlerne i Bruxelles og de lovgivende organer i de nationale forvaltninger.

4.2.6 En særlig fremgangsmåde, EØSU har noteret, er brugen af nationale tilsynsmyndigheder inden for bestemte områder som f.eks. telekommunikation. Nationale tilsynsmyndigheder respekterer på samme tid de fælles EU-regler og det nationale tilsyn. Sådanne fremgangsmåder bør også undersøges nøje.

4.2.7 Medlemsstaterne skal anspores til at screene nationale regler og procedurer (som det allerede sker i visse medlemsstater, f.eks. Danmark). Årsagen til gennemførelsesproblemer kan ofte findes i det faktum, at nationale regler og procedurer ikke i tilstrækkelig grad er tilpasset til det store europæiske marked.

4.2.8 Én særlig måde at gennemføre EU-lovgivningen på er gennem »gold-plating« (overregulering) og »cherry picking« (selektiv udvælgelse). EØSU går ind for, at der indføres en generel regel, ifølge hvilken medlemsstaterne, når de indberetter om nationale gennemførelsesforanstaltninger, formelt bekræfter over for Kommissionen med tidsplaner for gennemførelsen, at disse er i fuld overensstemmelse med EU-lovgivningen.

4.2.9 Det kan være at foretrække, at medlemsstaterne tilvejebringer mere og bedre information om rettigheder og pligter både i deres egne forvaltninger og til den brede offentlighed. Utilstrækkelig information er ofte årsag til, at regler overtrædes. EØSU mener, at nationale sanktioner kan blive aktuelle, hvis borgere eller virksomheder overtræder regler.

4.2.10 For øjeblikket er høringer om gennemførelse og anvendelse generelt begrænset til bilaterale kontakter mellem de enkelte regeringer og Kommissionen. Der er brug for mere dialog og fleksibilitet. Effekten af de multilaterale diskussioner, som allerede finder sted i de nationale ekspertgrupper med henblik på omsættelse og gennemførelse, bør styrkes. Det er nødvendigt med systematiske og velovervejede diskussioner mellem alle relevante myndigheder i hele EU inden for ethvert politisk område om de resultater, man har opnået, og om medlemsstaternes erfaringer. Efterfølgende evalueringer vil være nyttige.

4.2.11 I de bilaterale kontakter mellem medlemsstaterne bør man overveje udveksling af embedsmænd efter samme model som de vellykkede projekter med parvist samarbejde, som er til stor hjælp for de nye medlemsstater og kandidatlandene.

4.2.12 Efterfølgende evalueringer af direktiver og gennemført EU-lovgivning må foretages systematisk. Da høringer er afgørende for bedre lovgivning, må tilsvarende procedurer planlægges i forbindelse med efterfølgende evalueringer ([18]). De oprindelige lovgivende organer bør ikke være ansvarlige for at foretage sådanne evalueringer, som også kan tænkes at se på det fremtidige behov for bestemte regler og relevansen heraf.

4.2.13 Ifølge EØSU vil diskussionen føre til en systematisk kortlægning af god praksis, som kan anvendes af myndigheder i hele EU. Hvor lovmæssige eller administrative forskelle mellem medlemsstaterne gør det umuligt at anvende de konstaterede eksempler på god praksis, bør de nationale myndigheder kunne vise, hvordan deres egne metoder eller procedurer fører til tilsvarende resultater som i andre medlemsstater med god praksis. Et eksempel på god praksis, der benyttes i flere medlemsstater, er princippet om forrang. En vigtig arbejdsregel er, at omsættelsen af EU-retten har forrang frem for gennemførelsen af national lovgivning.

4.2.14 De nationale myndigheder står normalt til regnskab over for regeringen eller ministrene og i sidste instans parlamentet. Eftersom fejlagtig eller manglende gennemførelse af EU-lovgivning også har en negativ indvirkning på borgeres og virksomheders interesser i andre medlemsstater, er EU ifølge EØSU måske nødt til at udvikle et nyt begreb om gensidig ansvarlighed over for tilsvarende myndigheder i andre medlemsstater. ([19])

4.2.15 Medlemsstaternes myndigheder skal over for deres modparter redegøre for deres administrative fremgangsmåder, formelle beslutninger og andre foranstaltninger vedrørende gennemførelsen og håndhævelsen af EU-lovgivning, når sådanne fremgangsmåder, beslutninger og foranstaltninger opfattes af de tilsvarende myndigheder i andre medlemsstater som værende til hindring for, at det indre marked kan fungere problemfrit.

4.2.16 For EØSU er det vigtigt, at medlemsstaterne regelmæssigt evaluerer kapaciteten hos deres gennemførende og håndhævende myndigheder og om nationale regler, bestemmelser og forvaltningspraksis er forenelige med EU-lovgivningens krav.

([18]) Resultatet af EØSU's spørgeskema – se bilag A – indeholder eksempler, som understreger behovet for sådanne efterfølgende evalueringer.

([19]) Den britiske regering oprettede for nylig et panel for lovgivningsmæssigt ansvar. Dette panel kan også indeholde elementer, som kan være nyttige på EU-niveau.

4.2.17 I den fortsatte udvidelsesproces må det være et krav, at kandidatlandene har gennemført hele EU's »acquis« i den nationale lovgivning. Ifølge EØSU er det bedst, hvis de har tilstrækkelig administrativ kapacitet til rådighed til at gennemføre den korrekt inden deres optagelse i EU.

4.2.18 EØSU mener, at medlemsstaterne bør være forberedt på at afsætte større menneskelige og finansielle ressourcer til at fremme gennemførelsen og håndhævelsen på en seriøs måde. Udvalget henviser til den slående forskel mellem de ressourcer, der afsættes til den åbne koordinationsmetode (embedsmænd, møder, dokumenter), og de finansielle og personalemæssige vanskeligheder, mange medlemsstater har, når det gælder om at støtte et så vigtigt netværk som SOLVIT. En positiv undtagelse i den henseende er for eksempel Sverige.

4.2.19 Der bør rettes ganske særlig opmærksomhed mod, hvordan domstolene fungerer, idet de har den særlige opgave at fortolke og direkte gennemføre EU's lovgivning (forordninger) og resultaterne af dens omsættelse (direktiver); der kan nemlig konstateres store vanskeligheder med ensartetheden i fortolkningen og tempoet i gennemførelsen i konkrete tilfælde. Der består et særligt behov for at uddanne dommere og advokater i EU-ret, især inden for konkurrenceret, sundhed og forbrugerbeskyttelse.

4.3 *Kommissionen*

4.3.1 EØSU mener, at Kommissionen — ud over dens tiltag for at få bedre lovgivning inden for sine egne tjenestegrene på rette spor — også skal øge tilliden mellem de håndhævende myndigheder ved at støtte netværk mellem nationale myndigheder, systematisk evaluere deres effektivitet og udpege og sprede eksempler på god praksis. Kommissionen kan via særlige instrumenter, f.eks. informationssystemer, bidrage til at forbedre det daglige administrative samarbejde mellem embedsmænd. I den forbindelse udgør Det Rådgivende Udvalg for det Indre Marked en nyttig platform for Kommissionen og medlemsstaterne. Det samme kan siges om den informationstjeneste om det indre marked, som Kommissionen planlægger med henblik på at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne.

4.3.2 Ud over de instrumenter, Kommissionen har udpeget i sin meddelelse om *Bedre kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten* ([20]) til forebyggelse af overtrædelser, finder EØSU det også vigtigt at videreudvikle samarbejdet mellem de nationale myndigheder. Kommissionen kan være nyttig, når man skal evaluere national praksis — også når denne ikke har resulteret i formelle overtrædelsesprocedurer –, styrke problemløsning og fremme eksempler på god anvendelsespraksis medlemsstaterne imellem.

4.3.3 EØSU henstiller, at Kommissionen opfordres til at gennemgå medlemsstaternes håndhævelsesstrukturer — eventuelt ved at trække på en neutral partner — og løbende indberette om gennemførelse og håndhævelse i form af de såkaldte måltavler.

4.3.4 EU-finansierede uddannelsesprogrammer, der bygger på nationale undersøgelser og erfaringer og som samler fagfolk fra hele Europa, bør stimuleres. Den nye uddannelse af dommere inden for konkurrenceområdet, der støttes af Kommissionen, har givet positive resultater. Sådanne uddannelsesprogrammer for dommere i lavere og regionale instanser såvel som for offentlige myndigheder må udvides til at omfatte alle relevante områder, da den fornødne viden ofte fortsat mangler. Man kan også se på ombudsmændenes rolle.

4.3.5 Kommissionen bør aktivt søge efter alternativer til formelle retsskridt, som ofte er for langsommelige for sagsøgeren. 50 % af overtrædelsesprocedurerne varer mere end fire år! Blandt alternativerne kan nævnes de såkaldte pakkemøder og instrumenter som f.eks. SOLVIT. Kommissionen kan måske overveje at offentliggøre udfaldet af pakkemøderne.

4.3.6 Man bør lægge vægt på at finde den bedste måde at opnå det ønskede politiske resultat på. I særlige tilfælde og for at opnå pålidelige resultater i medlemsstaterne kan Kommissionen måske overveje at fremlægge forslag til forordninger i stedet for direktivforslag. Mere generelt bør Kommissionen tage højde for de problemer, som kan skyldes forskellige nationale gennemførelsesprocedurer.

4.3.7 Efter udvalgets opfattelse må Kommissionen gives de fornødne kompetencer og ressourcer, så den kan udføre dels sin traditionelle opgave med at overvåge EU-lovgivningens gennemførelse, dels sine nye opgaver med at fremme kortlægningen og spredningen af eksempler på god praksis. EØSU bifalder den interne revision, som Kommissionen agter at gennemføre i 2006 for at evaluere sine eksisterende procedurer og arbejdsmetoder på dette område.

4.3.8 Kommissionen bør tilskyndes til at strømline sin overvågning af gennemførelsen og håndhævelsen. Det vil måske også kræve større ressourcer inden for Kommissionens rækker. I den forbindelse er det nødvendigt med større sammenhæng mellem de forskellige GD'ers fremgangsmåde.

4.4 *Gode styreformer og samfund*

4.4.1 Ifølge EØSU bør det ikke kun være myndigheder og embedsmænd, der skal stå for indberetning, konsultation og overvågning af gennemførelse og håndhævelse. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter bør pålægges at foretage de samme procedurer. EØSU ser positivt på, at Europa-Parlamentet for nylig tog initiativ til at sætte gennemførelse og håndhævelse på sin dagsorden. Det initiativ vil bestemt være med til at øge en særdeles tiltrængt politisk opmærksomhed omkring emnet.

([20]) KOM(2002) 725 endelig, 11.12.2002.

4.4.2 Som led i initiativet om bedre styreformer iværksatte Kommissionen omfattende høringer ([21]). Man forventede, at medlemsstaterne ville gøre det samme. En del sekundær lovgivning, f.eks. forordninger om konkurrence eller direktiver om telekommunikation, forudsætter, at de nationale myndigheder hører de interesserede parter, inden der træffes foranstaltninger. Visse medlemsstater har tradition for at bruge offentlige undersøgelser som støtte for deres formulering og evaluering af politikker. De fleste medlemsstater foretager en eller anden form for konsekvensanalyse vedrørende de finansielle eller miljømæssige virkninger. Konsekvensanalyser indeholder både en høringsfase og et evalueringselement. Efter EØSU's opfattelse vil sådanne konsultationer og evalueringer, som grundlæggende kortlægger borgeres og virksomheders behov og dernæst politikkernes indvirkning på dem, skabe øget forståelse for politikkerne, styrke deres legitimitet og bane vej for en forbedring af politikkerne.

4.4.3 På grund af disse procedurers kompleksitet indebærer gode styreformer, at man overalt i Europa skal forklare, at regeringerne til trods for »subsidiaritetsprincippet« og særlige administrative traditioner, er forpligtet til at gennemføre, hvad de er blevet enige om på EU-niveau. Det indebærer også, at ikke kun input fra Kommissionen og medlemsstaterne, men også fra den private sektor og civilsamfundet, vil være særdeles tiltrængte for at fremme forbedringer og god praksis.

4.4.4 Efter EØSU's opfattelse er der brug for velafvejet offentlig omtale, så snart Kommissionen og medlemsstaterne har udviklet konkrete idéer om, hvordan gennemførelsen og håndhævelsen kan præsenteres som et integreret led i arbejdet med at skabe bedre lovgivning.

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([21]) Jf. KOM (2002) 713 endelig, 11.12.2002.

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 1.2

Punktet affattes således:

»1.2 EU bygger på retsstatsprincippet. Det styrker grundlaget for det indre marked og forebygger forskelsbehandling på grundlag af produkters, personers eller virksomheders oprindelse eller nationalitet. En effektiv anvendelse af EU-lovgivningen med stringent overholdelse af eksisterende social- og arbejdsmarkeds- samt forbruger- og miljøbeskyttelsesnormer styrker offentlighedens tillid til EU's politikker og procedurer og gør EU mere relevant på områder, som ligger borgerne og -virksomhederne på sinde. Det forudsætter imidlertid, at EU's lovgivning gennemføres rettidigt og korrekt på nationalt plan.«

Begrundelse

Det indre marked kan kun føre til de ønskede resultater for befolkningsflertallet, hvis ovennævnte rammebetingelser er opfyldt. Den seneste tids folkeafstemninger (om EU-forfatningen i Frankrig og Holland) og opinionsundersøgelser (Eurobarometer) viser, at befolkningen helt klart ønsker en politik, der afspejler dens ønsker som helhed.

Resultat af afstemningen:

For: 43

Imod: 45

Hverken for eller imod: 7

Punkt 2.1

Punktet affattes således:

»2.1 Mens EF-traktaten fastlægger en række forskellige tilnærmelses- og harmoniseringsforanstaltninger med henblik på færdiggørelse af det indre marked ([1]), har erfaringerne fra 1970'erne og 1980'erne vist, at fuldstændig harmonisering er en langsommelig, omstændelig og overflødig proces. Det har i nogle tilfælde været lettere at forhandle om og gennemføre foranstaltninger baseret på gensidig anerkendelse og kontrol i hjemlandet. ~~De har også været mere egnede til at give friere rammer for handel og investeringer uden at stille alt for mange krav.~~ En generel anvendelse af oprindelseslandsprincippet forudsætter imidlertid en differentieret tilgang, hvor man prioriterer en harmonisering med høje arbejdstager-, forbruger- og miljønormer inden for de enkelte sektorer. Kun på denne måde kan det indre marked gennemføres på et rimeligt kvalitetsniveau. Dette er også i tråd med det krav, EØSU fremsatte i sin udtalelse om direktivet om tjenesteydelser, som blev vedtaget i februar 2005 ([2]). Det bør ~~imidlertid~~ også noteres, at EU er trådt ind i en ny fase, som er karakteriseret ved stigende forvaltningskulturelle forskelle. Det kan føre til et fornyet behov for regler for at opnå gensidig kompatibilitet og fremme af god praksis.«

Begrundelse

I vidt omfang at sætte spørgsmålstegn ved harmoniseringen af forskrifterne i den aktuelle udtalelse ville ikke være rimeligt på baggrund af de omfattende diskussioner om udtalelsen om tjenesteydelsesdirektivet, som i sidste instans mundede ud i ovenstående konsensus. Henvisningen til resultaterne af disse diskussioner giver ikke alene EØSU's udtalelse en bedre balance, men er også en nyttig indholdsmæssig tilføjelse til det her behandlede emne harmonisering.

([1]) EF-traktatens artikel 94-97.
([2]) EUT C 221 af 8.9.2005.

Resultat af afstemningen:

For: 44

Imod: 48

Hverken for eller imod: 9

Følgende tekst i den faglige sektions udtalelse blev under debatten forkastet til fordel for et ændringsforslag, men opnåede over en fjerdedel af de afgivne stemmer:

Punkt 1.1

»1.1 Et velfungerende indre marked er kernen i den europæiske integration. Det legitimerer integrationen ved at give borgere og virksomheder betydelige fordele.«

Resultat af afstemningen:

For: 38

Imod: 44

Hverken for eller imod: 10

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Fedme i Europa — civilsamfundspartnernes rolle og ansvar

(2006/C 24/14)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 18. februar 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: *Fedme i Europa — civilsamfundspartnernes rolle og ansvar*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som vedtog sin udtalelse den 5. september 2005 med Madi Sharma som ordfører.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28. og 29. september 2005 (mødet den 28. september 2005) følgende udtalelse med 83 stemmer for, 4 imod og 10 hverken for eller imod:

1. Fedme — samfundets ansvar

1.1 Det er en kedelig kendsgerning, at de to største ernæringsproblemer i verden i dag er, at 600 millioner mennesker sulter samtidig med, at 310 millioner har problemer med fedme.

1.2 Der findes et uendeligt antal dokumenter, undersøgelser og rapporter fra eksperter, rundbordsmøder og prominente internationale organisationer om emner som kost, fysisk aktivitet og fedme, som ikke har ført til løsninger, og til, at der konkret gøres noget for at stoppe denne samfundsmæssige og økonomisk ødelæggende sygdom.

1.3 Et overdrevent energiindtag gennem kosten *plus et reduceret* energiforbrug *er lig med* energioverskuddet, som lagres i form af kropsfedt. Det er denne mekanisme, som fører til fedme, og som en lang række økonomiske, sociale og psykologiske faktorer har sat skub i i de seneste årtier i en sådan grad, at fedme er blevet et prioriteret sundhedsproblem.

1.4 Antallet af fede mennesker er steget dramatisk i de seneste 30 år. I 2000 erklærede WHO, at **fedme er den største sundhedstrussel i vesten**.

— **Der findes 14 millioner overvægtige børn, herunder tre millioner fede børn, og tallet stiger med mere end 400 000 om året, hvilket berører næsten hver fjerde i EU25.**

— **10-20 % af alle børn i Nordeuropa er overvægtige, mens tallet i Sydeuropa, Irland og Det Forenede Kongerige er 20-35 %.**

— **I mange EU-lande er mere end halvdelen af den voksne befolkning overvægtige, hvoraf 20-30 % kategoriseres som fede.**

— **Fedme hos midaldrende øger risikoen for demens.**

— **6 ud af 7 af de vigtigste risikofaktorer for for tidlig død skyldes vores spise-, drikke- og motionsvaner (den sidste er tobak).**

— **Fedme står for 2-7 % af de udviklede landes samlede udgifter til sundhedspleje.**

1.5 Tendensen til at fedmefænomenet griber om sig, med de deraf følgende negative individuelle og samfundsmæssige konsekvenser, nødvendiggør en tværfaglig, mangesidet tilgang, som kræver en fælles indsats fra nationer, lokalsamfund og enkeltpersoner. Staten spiller en afgørende rolle, i samarbejde med andre interessenter, med hensyn til at opbygge et miljø, som giver personer, familier og lokalsamfund mulighed for og tilskynder dem til at træffe positive, livsforbedrende beslutninger om en sund livsstil.

2. Medvirkende faktorer

Stigningen i stillesiddende arbejde, stigningen i anvendelsen af motorkøretøjer, nedgangen i den fysiske aktivitet og stigningen i indtagelsen af fødevarer og drikkevarer med et højt energiindhold og med en dårligt afbalanceret sammensætning er sandsynligvis de vigtigste faktorer for den aktuelle fedmeepidemi. Derudover kan følgende faktorer spille en rolle:

2.1 *Generelle faktorer*

De kultur- og adfærdsmodeller, som kendetegner »velfærdssamfundet«, er hovedårsagen til den eksplosive stigning i fedmefænomenet, som kun kan afhjælpes gennem koordinerede oplysnings- og forebyggelsestiltag (på nationalt og lokalt plan og hos den enkelte), med det sigte at ændre de mest negative kulturelle holdninger og adfærdsmodeller, men uden at begå den fejl at behandle fedme som et medicinsk fænomen.

2.2 De vigtigste indsatsområder omfatter en meget bred vifte af sektorer og aktiviteter, der kan sammenfattes således:

— **socialt**: kostuddannelse (som omfatter fødevarers samlede næringsværdi og ikke blot kvantitative næringsaspekter) og en sundere levevis, især med hensyn til motion;

— **skoler**: oplæring i fødevarers betydning, fedmens årsager og virkninger, en innovativ undervisning i husholdningsøkonomi og samfundskendskab, for at indpode en sundere livsstil, samt fremhæve betydningen af fysisk aktivitet, herunder i fritiden;

— **industrien**: tilskynde til etisk adfærd i fødevareindustrien, især i markedsføringen og reklamer i massemedierne, og anspore til en personalepolitik, som fremmer rigtig kost og en passende mængde motion;

— **transport**: sætte ind mod den overdrevne brug af transportmidler, som erstatter fysisk aktivitet, og indkredse tiltag, som ikke indebærer en forøgelse af distributionsomkostningerne, især for ferskvarer;

— **massemedier**: overvåge, at reklamepraksis ikke fører til et overdrevent eller uafbalanceret forbrug, og gøre forældre bevidste om de bl.a. fysiske risici, som deres børn løber ved overdreven brug af fjernsyn, videospil og internet;

— **sundhedstjenester**: levere reel information til samtlige borgere og udforme oplysnings- og forebyggelseskampagner i stedet for terapeutiske indgreb, som kommer for sent og som ofte er nyttesløse;

— **politisk**: foretage velovervejede, relevante investeringer i konkrete initiativer, lige fra det nationale til det lokale plan, rettet mod alle befolkningslag, herunder især de grupper, som står svagest i henseende til uddannelse og indkomst.

3. **Stop med at beskylde andre**

3.1 Nutidens industrialiserede verden skaber et miljø, der i høj grad bidrager til fedme. Nogle årsager er indlysende, mange er ikke så forståelige, og de fleste opfattes ikke som skadelige af samfundet. Det er bekymrende, at der mangler fremsyn mod de fremtidige generationer, samt at ingen ønsker at påtage sig et ansvar, men i stedet beskylder andre.

3.2 De underlæggende årsager til fedme er øget forbrug af energitunge, næringsfattige fødevarer, der har et højt indhold af fedt, sukker og salt, et nedsat fysisk aktivitetsniveau i hjemmet, i skolen, på arbejdet, i fritiden og ved transport. Variationer i risikoniveauer og de dertil knyttede følger for helbredet kan til dels henføres til forskellige tidshorisonter og omfanget af økonomiske, demografiske og sociale ændringer på nationalt og globalt plan.

3.3 Ændringer i kostvaner, fysiske aktivitetsniveauer og en sund levevis vil kræve en fælles indsats fra mange interessenter, både offentlige og private, i løbet af flere årtier. Der er behov for en holdningsændring, oplysningskampagner og uddannelse gennem en kombination af fornuftige og effektive tiltag på alle niveauer med psykologisk støtte, tæt overvågning og evaluering af virkningen. Endvidere skal folk selv begynde at tage ansvar for, at der sker ændringer.

3.4 EØSU anser det for nødvendigt at »**inkludere alle**« i en strategi for bekæmpelse af problemet i fællesskab: At tage »top down«-politikker sammen med »bottom up«-strategier og iværksætte horisontal og vertikal handling, hvor alle yder et bidrag, enten i form af økonomiske midler, tid eller konkrete ydelser. Selv om det langt fra er enkelt, er formålet at skabe et miljø, der støtter sunde kostvaner, en alsidig kost og fysisk aktivitet i hele Europa, og hvor man ikke lader sorteper gå videre.

4. **Obesity Check**

4.1 EØSU agter med sit forslag at reducere fedme gennem en europæisk kampagne om sikring mod fedme — *Obesity Check*, som skal skabe bevidsthed om fordelene ved en sund livsstil og alle parters ansvar for at forhindre fedme. Kampagnen vil få ét, meget enkelt budskab, som omfatter ti udfordringer og inddrager den offentlige og private sektor, civilsamfundet og borgerne gennem deres tilsagn om støtte til kampagnen. Sigtet er at fremme en sund levevis uden at gribe ind i den enkeltes personlige valgmuligheder.

4.2 De ti udfordringer er:

— at videreføre og forbedre en uddannelsesproces målrettet mod hele befolkningen,

— at samarbejde for at sikre effektiv kommunikation og ansvar,

— at sikre, at man når ud til ALLE i hele Europa,

— at få alle til at tage et ansvar og bevare fremdriften,

— at overbevise personer og organisationer om, at de kan påvirke andre,

— at acceptere, at alle tiltag skal integreres i en lang række EU-politikker og nationale politikker,

— at acceptere, at dette er omfattet af »virksomhedernes sociale ansvar«,

— at sikre en flersidig, horisontal og vertikal fremgangsmåde på alle niveauer,

— at sikre gennemsigtighed, uselviskhed og at gøre op med skjulte dagsordener,

— at oplyse om, at fedmes indvirkning på helbredet kan vendes gennem sunde kostvaner og motion.

4.3 *Obesity Check*-kampagnen, som skal defineres nærmere af de politiske beslutningstagere og interessenterne under ledelse af GD Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, ville være et enkelt budskab, som viser de europæiske borgere, at det er nødvendigt at spise sundt og få mere motion udtrykt gennem et tilsagn om at tage højde for fedme i alle parters politikker og praksis. Alle relevante parter, fra Europa-Kommissionen til de enkelte familiemedlemmer, kan opfordres til at deltage i kampagnen for at se på deres egne aktiviteter, og hvordan disse kan ændres med henblik på at undgå risikoen for fedme.

4.4 Tidligere kampagner som »Clunk-Click«-kampagnen om sikkerhedsseler, tobakskontrol, amning og stoffer i sportens verden har været enkle, men alligevel effektive, og har været støttet på alle planer i samfundet. Alle disse kampagner har omfattet en vellykket kombination af forbrugeroplysning, lovgivning, politiske ændringer og lokalsamfundsbaserede programmer.

5. ***Obesity Check*-kampagnen**

Der er udarbejdet et spørgeskema, hvor personer anmodes om at afsætte et antal timer, som de selv fastsætter, og som de i deres organisationer, eller eksterne organer, skal bruge til at støtte GD Sundhed og Forbrugerbeskyttelses arbejde med at fremme ideen om at sikre sig mod fedme gennem hele *Obesity Check*-kampagnen. (Spørgeskemaet er vedhæftet denne udtalelse. Det kan senere tilpasses den enkelte organisation).

Mål — at skabe målrettede resultater og overvåge fremskridtet.

På kort sigt — De udfyldte spørgeskemaer viser enkeltpersoners og organisationers forpligtelse og vilje til at skabe opmærksomhed, uddanne og oplyse andre om behovet for livsstilsændringer. Dette sigte kan måles ved den mængde tid eller ressourcer, der afsættes til kampagnen. Endvidere kan der indsamles eksempler på bedste praksis.

På mellemlang sigt — Handling. Den faktiske anvendelse af den afsatte tid og de afsatte ressourcer, herunder organisationernes »fedmesikring«. Dette omfatter også offentliggørelse og udbredelse af de eksempler på bedste praksis, der er indsamlet på første trin. Resultaterne kan måles gennem positive tilbagemeldinger og opfølgning på alle de oprindelige spørgeskemaer samt gennem overvågning af fremskridtet med EU-handlingsplanen.

På lang sigt — Vurdering af de faktiske fremskridt i form af en rapport til de andre EU-institutioner på grundlag af en udtalelse fra EØSU. Dette fremmer processerne med tilbagemelding og yderligere fremskridt.

5.1 *EØSU*

5.1.1 EØSU har mandat til at arbejde med Kommissionen, Parlamentet og Rådet for at bringe civilsamfundet tættere på beslutningsprocesserne. Med dette mandat kan EØSU sammen med alle interessenter afsætte tid til at iværksætte effektive ændringer ved hjælp af medlemmernes frivillige tiltag med henblik på at fremme en sund livsstil. EØSU's medlemmer er blevet anmodet om at udfylde ***Obesity Check***-spørgeskemaet og statuere et godt eksempel på følgende foreslåede måder:

— Arbejdsgiverne kunne overveje at inddrage spørgsmål om sund livsstil på arbejdspladsen, herunder tilskyndelse til valg af sundere fødevarer, ved at gå over til en konsekvent kostpolitik og etablere sportsfaciliteter eller motionsrum. For mindre virksomheder kunne det være at støtte medarbejderne, hvis de vælger en sund livsstil. Deltagelse i arbejdet uden for virksomhederne, navnlig i forbindelse med uddannelse, kunne også være nyttigt. I FN's millenniumerklæring (september 2000) anerkendes det, at den økonomiske vækst er begrænset, hvis befolkningen ikke har et godt helbred.

— Medarbejderorganisationerne kunne sprede det samme budskab til deres medlemmer og f.eks. opfordre medarbejderne til at integrere fysiske aktiviteter, gang eller cykling i deres dagligdag. De kunne også opfordres til at lade de gode råd gå videre til deres familier og lokalsamfund som led i løbende efteruddannelse.

— Ngo'er og især forbrugerorganisationerne kunne sammen med deres medlemmer afsætte tid og muligvis bidrage til også at sprede budskabet ud til andre institutioner og samfund. Ungdoms- og familieorganisationer spiller en vigtig rolle i forbindelse med fremme af en afbalanceret kost og motion. Alle kan bidrage til at sprede budskabet om, at det kan være billigt at spise sundt og træffe sunde valg, sammen med den relevante knowhow.

5.1.2 EØSU arbejder på tværs af alle 25 medlemsstater på alle planer i civilsamfundet. Dette har stor betydning for udbredelsen af »kampagnens« budskab og sætter standarden for andre.

5.2 *Kommissionen og Parlamentet*

Medlemmerne af Kommissionens generaldirektorater og Parlamentet vil blive bedt om at udfylde ***Obesity Check***-spørgeskemaet og at statuere et godt eksempel.

5.2.1 GD Sundhed og Forbrugerbeskyttelse skal roses for lanceringen af den nye europæiske handlingsplan for fedme. Håbet er, at deltagerne i denne handlingsplan kan udarbejde et enkelt slogan/kampagnebudskab, som kan bruges i hele Europa til at fremme en sund livsstil. Der bør udarbejdes konsekvente, sammenhængende og klare budskaber, som bør udsendes af staten, ngo'erne, græsrodsorganisationerne og industrien. De bør viderebringes gennem mange kanaler og tilpasses den lokale kultur, alder og køn. Adfærd kan påvirkes, navnlig i skoler, på arbejdspladser, i uddannelsesinstitutioner og trossamfund, af lokale ledere og af massemedierne.

5.2.2 Robert Madelin, handlingsplanens formand, har fremhævet, at alle foranstaltninger til at skabe resultater i kampen mod fedme skal integreres i en lang række EU-politikker. Det er vigtigt at understrege, at alle globale rapporter viser, at dette er et langsigtet spørgsmål, som kræver strategier med foranstaltninger, der er effektive på kort, mellemlang og lang sigt, samt at alle sektorer, faggrupper og faktorer skal inddrages, hvilket vil sige, at de mest berørte parter, familier, forældre og børn, skal høres.

5.2.3 GD Sundhed og Forbrugerbeskyttelse er i færd med at arrangere, at man i forbindelse med handlingsplanen skal indgå i en dialog med tjenestemænd fra andre politiske områder i Kommissionen: landbrug, erhvervspolitik og industri, uddannelse, forskning og transport. Det er afgørende, at alle interesserede parter inddrages på første trin i enhver strategi, og når strategien er udarbejdet, bør der gennemføres en vejledende vurdering af indvirkningen for at sikre, at strategien ikke retter skylden mod eller straffer specifikke institutioner, men klart udstikker forslag med inddragelse af alle.

5.2.4 Fremmeforanstaltninger på fællesskabsplan kan på grundlag af subsidiaritets- og komplementaritetsprincipperne styrke virkningen af initiativer fra de nationale myndigheder, den private sektor og ngo'erne. Der bør identificeres forskellige finansieringskilder, ud over de nationale budgetter, som kan bidrage til gennemførelsen af en strategi og *Obesity Check*-kampagnen.

5.2.5 GD Uddannelse og Kultur, og navnlig sportsområdet, vil skulle bruge økonomiske midler til at udarbejde vigtige strategier i samarbejde med de nationale regeringer. I deres budskaber bør det imidlertid anerkendes, at det ikke altid er nødvendigt med økonomiske ressourcer for at øge det fysiske aktivitetsniveau, dvs. at skoler ikke altid har brug for nyt idrætsudstyr, og mange uddannede atleter er arbejdssøgende og kunne opfordres til at arbejde i undervisningssektoren. Organer med ansvar for sportsfremme kunne få sportsberømtheder til at udsende positive budskaber.

5.2.6 GD Uddannelse og Kultur har gennemført mange undersøgelser af unges fysiske aktivitet. Der bør imidlertid også iværksættes undersøgelser af voksnes fritidsaktiviteter. Man bør overveje »krydshenvisninger i familier«, f.eks. hvor forældre, som deltager i sportsaktiviteter i weekenden, kunne tage børnene med og tilskynde dem til at deltage, så det blev en oplevelse for hele familien og ændrede den kulturelle tendens.

5.2.7 GD Landbrug har et støttebudget, som kunne anvendes som en investering for at øge forbruget af frisk frugt og friske grøntsager, og dette kunne bruges positivt til at bidrage til at opfylde generaldirektoratets rolle i *Obesity Check*-kampagnen, på samme måde som det er sket tidligere med støtte til nationale organer til lokale kampagner for ernæringsrigtige landbrugsprodukter.

5.2.8 Endvidere bør de internationale partneres rolle i forbindelse med opfyldelsen af målene også overvejes. Der er behov for koordineret samarbejde mellem organisationerne under FN-systemet, de mellemstatslige organer, ngo'er, brancheorganisationer, forskningsinstitutioner og enheder i den private sektor.

5.3 *Medlemsstaterne*

Alle statslige myndigheder i Europa vil blive bedt om at udfylde ***Obesity Check***-spørgeskemaet og at statuere et godt eksempel. Myndighederne kunne også blive bedt om at afsætte specifikke midler til fremme af »kampagnen«. Det er afgørende, at regeringer anvender en koordineret fremgangsmåde under hensyntagen til både økonomiske, sociale og miljømæssige faktorer.

5.3.1 Alle partnere, navnlig regeringerne, skal samtidig tage stilling til en række spørgsmål. Hvad angår kosten, omfatter disse alle aspekter af ernæring, fødevaresikring (sunde fødevarers tilgængelighed, udbud og pris) og fødevaresikkerhed. Fysiske aktiviteter skal fremmes på arbejdspladsen, i hjemmet og i skolen, idet der tages højde for byplanlægning, transport, sikkerhed og adgang til fysiske aktiviteter i fritiden. Prioriteterne i udviklingen af offentlige aktiviteter, som tager højde for fedme som en del af *Obesity Check*-kampagnen, skal fastlægges på grundlag af de nationale forhold. Der er store forskelle i og mellem de forskellige lande, og de regionale organer bør samarbejde om at udstikke regionale strategier.

5.3.2 Der bør ydes støtte gennem passende infrastruktur, gennemførelsesprogrammer, tilstrækkelig finansiering, overvågning og evaluering samt løbende forskning. Strategierne skal baseres på den bedst tilgængelige videnskabelige forskning og dokumentation, hvori politikker, handlinger og tidshorisonter inddrages.

5.3.3 Aktiviteter, som har en positiv indvirkning på de fattigste befolkningsgrupper, bør prioriteres. Sådanne aktiviteter vil generelt kræve lokalsamfundsbaserede foranstaltninger med stor støtte og omfattende tilsyn fra statens side.

5.3.4 I lighed med den europæiske handlingsplan bør de nationale regeringer etablere kommunikationsveje og gennemføre rundbordsdrøftelser med deltagelse af ministerier, de institutioner, der er ansvarlige for politikker om fødevarer, landbrug, ungdom, fritid, sport, uddannelse, erhvervspolitik og industri, økonomi, transport, presse og kommunikation, sociale anliggender samt miljø- og byplanlægning med henblik på at drøfte, hvordan fedme kan bekæmpes. Dette bør omfatte rundbordsdrøftelser om både forældre og unge, som skal omfatte bidrag fra de mest berørte personer. De skal samarbejde og inddrage bidrag fra alle interessenter uden skjulte dagsordener. Den internationale taskforce for bekæmpelse af fedme er en forskningsbaseret tænketank, der har en rådgivende og katalytisk funktion, og som tilvejebringer de relevante oplysninger til disse drøftelser. Disse kommunikationskanaler bør udvides til at omfatte partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor. De må IKKE spilde ressourcer ved at skabe flere administrative omkostninger eller udfylde samme funktion som organer, der allerede er etableret.

5.3.5 Regeringerne skal overveje foranstaltninger, der kan sikre enkel, afvejet oplysning af forbrugerne, således at de nemt kan træffe velbegrundede valg, og for at sikre, at der findes passende sundhedsfremme- og sundhedsuddannelsesprogrammer. Oplysningerne til borgerne bør tilpasses efter læsefærdigheder, kommunikationsbarrierer og lokalkulturen og skal kunne forstås af alle dele af befolkningen.

5.3.6 Staten spiller — under fuld overholdelse af nærhedsprincippet — en afgørende rolle, i samarbejde med andre interessenter, med hensyn til at opbygge et miljø, som giver enkeltpersoner, familier og samfund mulighed for og tilskynder dem til at træffe positive, livsforbedrende beslutninger om en sund levevis.

5.4 *Uddannelse*

Alle personer i alle undervisningsinstitutioner vil blive bedt om at udfylde ***Obesity Check***-spørgeskemaet. Undervisningsmyndighederne kan anmodes om at afsætte specifikke ressourcer til at støtte kampagnen blandt deres institutioner på tværs af hele uddannelsesspektret.

5.4.1 Det er afgørende for forebyggelse af og kontrol med fedmeproblemerne, at man ser problemet over hele menneskets levetid. Man bør udarbejde en enkel tjekliste, som er forståelig for både børn og ældre. Dette begynder med sundhed og ernæring under graviditeten, graviditetsudfald, amning og børn og unges helbred, går videre til skolebørn, voksne på arbejdspladsen og i andre rammer og derefter til ældre, idet personer i alle aldre tilskyndes til at føre en sundere livsstil.

5.4.2 Viden om sundhed bør inddrages i voksenundervisningsprogrammer. Sådanne programmer giver fagfolk og tjenesteudbydere i sundhedssektoren mulighed for at styrke deres viden om kost og fysisk aktivitet samt for at nå ud til marginaliserede befolkningsgrupper. Der kan også tilbydes undervisning i medieforståelse, således at forbrugerne kan forstå deklarationer og reklamer, når de skal træffe deres valg samt give praktiske erfaringer med tilberedning af måltider.

5.4.3 Skoler har stor indflydelse på de fleste børns liv. De bør beskytte børnenes helbred ved at tilbyde oplysning om sundhed, styrke deres viden om sundhed, forbedre oplæringen i god smag og fremme en sund livsstil. Skolerne skal tilbyde eleverne daglig motion (mindst to timer om ugen) samt undervise dem i balanceret kost. Skolerne bør have passende faciliteter og udstyr. De bør vide, at det er muligt at opnå resultater med det eksisterende udstyr, selv hvis der ikke er tilstrækkelige midler på budgettet.

Udgifterne til sportsanlæg bør overvåges nøje, så det sikres, at aktiviteterne er til gavn for både piger og drenge, ikke mindst da fedmeraterne blandt piger stiger hurtigere end blandt drenge.

5.4.4 Regeringerne tilskyndes til at vedtage politikker til støtte for alsidige kosttilbud på skoler og begrænsning af udbuddet af produkter med et højt indhold af salt, sukker og fedt. Skolerne bør sammen med forældrene og de ansvarlige myndigheder overveje at udstede kontrakter om skolemad til lokale fødevareproducenter med henblik på at sikre et lokalt marked for sunde fødevarer. Der bør indføres en konsekvent fødevare- og kostpolitik efter samråd med ansatte, elever, forældre og relevante myndigheder.

5.4.5 I de tilfælde hvor elever får mulighed for at etablere salgssteder på skolerne, bør dette ikke være i form af slikkiosker, hvor der traditionelt sælges chips og slik. Sunde fødevarer kunne være alternativer.

5.4.6 Særlig opmærksomhed bør også rettes mod ældre, da personer over 60 år berøres af fedme. Ydermere råder ældre over en rigdom af informationer om og erfaringer med traditionel kost og madlavningsmetoder og kan bidrage til oplæring af deres familier.

5.5 *Sundhedssektoren*

Alle personer i alle institutioner i sundhedssektoren vil blive bedt om at udfylde ***Obesity Check***-spørgeskemaet. Myndighederne kunne anmodes om at afsætte specifikke ressourcer til at støtte kampagnen blandt deres institutioner (f.eks. klinikker, hospitaler, medarbejderkantiner, patientgrupper).

5.5.1 De offentlige myndigheders rolle er afgørende for at opnå varige ændringer i folkesundheden. Regeringerne spiller en primær rolle med hensyn til at iværksætte og udvikle en strategi for fedmebekæmpelse som del af en bredere, omfattende og koordineret indsats for folkesundheden. Der skal udsendes enkle og direkte budskaber om, hvor meget og hvilken motion der skal dyrkes for at opnå væsentlige sundhedsforbedringer. Også de regionale og lokale myndigheder bør inddrages og deltage aktivt i oplysningsprocessen.

5.5.2 Rutinebesøg hos fagfolk i sundhedssektoren bør omfatte praktisk rådgivning til patienterne om fordelene ved en sund kost og mere fysisk aktivitet kombineret med støtte til at hjælpe patienterne med at indlede og opretholde en sund livsstil, via en tjekliste om fedme. Myndighederne bør overveje incitamenter til at støtte forebyggende ydelser og afdække muligheder for at bruge mere tid på forebyggelse i eksisterende lægepraksis, herunder en forbedret finansieringsstruktur, der skal støtte fagfolkene i sundhedssektoren, navnlig i den primære behandling, men også i forbindelse med andre ydelser (såsom sociale ydelser og apoteker). Dette kunne være et enkelt, positivt, proaktivt budskab om »gå mere — spis mindre«.

5.5.3 Støtte- og oplysningstiltag bør starte hos forældrene, som skal rådgives om de rigtige og bedste valg med hensyn til ernæring for de yngste aldersgrupper (spædbørn og småbørn). Der er nu gode videnskabelige beviser for, at børn, der er blevet ammet, i mindre grad bliver fede senere i livet sammenlignet med andre børn, hvorfor forebyggelsen bør starte med oplysning om spædbørns kost.

5.5.4 Støtte- og oplysningsindsatsen bør også rettes mod ældre, især enlige, fattige og marginaliserede, for at forebygge de usunde kostvaner, som deres ringe vilkår ofte afføder.

5.6 *De lokale myndigheder*

Der bør udfyldes ***Obesity Check***-spørgeskemaer af alle regionale og lokale myndigheder, hvilket vil give forslag til, hvordan deres aktiviteter kan sikres mod fedme og støtte *Obesity Check*-kampagnen. Kontorer og departementer kunne anmodes om at afsætte specifikke ressourcer til at støtte kampagnen.

5.6.1 De lokale myndigheder bør tilskynde til oprettelse af rådgivende ekspertudvalg på tværs af sektorer og faggrupper, omfattende tekniske eksperter og repræsentanter for statslige agenturer. De skal spille en uafhængig rolle med henblik på at sikre, at de videnskabelige beviser fortolkes uden interessekonflikter.

5.6.2 De nationale, regionale og lokale myndigheder bør give incitamenter til at sikre, at gang, cykling og andre former for fysisk aktivitet er tilgængelige og sikre. Transportpolitikkerne skal omfatte ikke-motoriserede transporttyper, arbejdsmarkedspolitikkerne bør tilskynde til fysisk aktivitet, og sports- og fritidsfaciliteter bør tage udgangspunkt i, at sport er for alle.

5.7 *Industrien*

Industrien, hvilket omfatter både arbejdsgivere og -tagere, som skal samarbejde til alles bedste.

Arbejdsgivere og -tagere i hele industrien vil blive bedt om at udfylde ***Obesity Check***-spørgeskemaet til støtte for *Obesity Check*-kampagnen. Endvidere kunne virksomheder og fagforeninger anmodes om at afsætte specifikke ressourcer eller økonomiske midler til at støtte *Obesity Check*-kampagnen som del af deres sociale ansvar.

5.7.1 Den private sektor kan være en vigtig aktør, navnlig fordi mange virksomheder er globale og kan overføre tiltag på alle niveauer og på tværs af lande inden for én og samme virksomhed. Virksomhedernes sociale ansvar kunne medinddrage en vifte af partnere og kunne omfatte samarbejde med lokale skoler til støtte for strategien om at styrke børnenes viden om sunde kostvaner og motion. Af forsigtighedshensyn bør der indledes med et samråd, hvor man bør drøfte potentielle interessekonflikter.

5.7.2 Fødevareindustrien, detailhandlere, restaurationsvirksomheder, sportsudstyrsproducenter, reklame- og fritidsvirksomheder, forsikrings- og bankvirksomheder, medicinalvarevirksomheder og medierne spiller alle en vigtig rolle som ansvarlige arbejdsgivere og fortalere for en sund livsstil. Alle kunne samarbejde med regeringer og ngo'er om at gennemføre foranstaltninger, som har til formål at udsende positive og sammenhængende budskaber, der kan fremme og give mulighed for integrerede tiltag til støtte for en sund livsstil.

5.8 *Fødevareindustrien*

5.8.1 Fødevareproducenter har arbejdet proaktivt på at iværksætte mange initiativer til at sænke fedt-, sukker- og saltindholdet i forarbejdede fødevarer, reducere portionsstørrelserne og styrke lanceringen af innovative, sunde og ernæringsrigtige fødevarer.

5.8.2 Industrien er klar over, at reklamer påvirker forbrugernes valg og kostvaner, og skal sikre, at reklamerne ikke udnytter børns manglende erfaringer eller godtroenhed. Regeringerne bør samarbejde med forbrugerorganisationerne og den private sektor om at udvikle passende tiltag på tværs af sektorer inden for markedsføring af fødevarer over for børn, omfattende emner som sponsorater, salgsfremmende foranstaltninger og reklame. Der bør udarbejdes en fælles aftale om socialt ansvarlig praksis, som ikke udelukker det frie valg, men accepterer, at børn ikke er i stand til at identificere næringsindhold.

5.8.3 De aktuelle planer om at drøfte hurtige, forenklede foranstaltninger såsom »trafiklys«-indikatorer på fødevarer bør forkastes. Henstillinger bør drøftes med fødevareindustrien og forbrugerne, inden de sættes i værk. Dette kan kombineres med medieforståelse, herunder oplysninger om læsning af fødevaredeklarationer og reklamebudskaber på salgsstederne og gennem skoler og i voksenundervisningsorganisationer.

5.8.4 Forbrugerne har behov for nøjagtige, standardiserede og forståelige oplysninger om indholdet i fødevarer for at kunne træffe sunde valg. Regeringerne kan kræve, at der oplyses om de vigtigste ernæringsmæssige aspekter, som det foreslås i retningslinjerne for næringsdeklaration, der er indeholdt i Codex Alimentarius.

5.8.5 Efterhånden som forbrugernes interesse for sundhed vokser, og der er mere opmærksomhed om fødevarers ernæringsmæssige aspekter, bruger producenterne flere og flere sundhedsbudskaber. Sådanne budskaber må ikke vildlede forbrugerne om nytte eller risici.

5.8.6 Anbefalingerne til fødevareindustrien, som kunne støttes af civilsamfundsorganisationerne, omfatter:

— at fremme sund livsstil i overensstemmelse med de europæiske retningslinjer og de overordnede mål i den globale strategi;

— at begrænse indholdet af mættet fedt, transfedtsyrer, frie sukkerarter og salt i produkter;

— at fortsætte med at udvikle og tilbyde sunde og ernæringsrigtige produkter, som forbrugerne har råd til at betale;

— at give forbrugerne passende og forståelige produkt- og ernæringsoplysninger;

— at praktisere ansvarlig markedsføring, som støtter ***Obesity Check***-kampagnen, navnlig med hensyn til reklamering for og markedsføring af fødevarer med et højt indhold af mættet fedt, sukker eller salt, navnlig over for børn;

— at udarbejde enkle og ensartede fødevaredeklarationer og dokumenterede sundhedsanprisninger, der kan hjælpe forbrugerne til at træffe velovervejede og sunde valg;

— at give de nationale myndigheder oplysninger om fødevarers sammensætning;

— at hjælpe med at udvikle og gennemføre programmer om sund kost og motion.

5.9 *Landbruget*

5.9.1 De nationale fødevare- og landbrugspolitikker bør være forenelige med målet om at beskytte og styrke folkesundheden. Det bør overvejes at udarbejde politikker, der gør det lettere at vælge en sund kost, og som omfatter fødevaresikkerhed og bæredygtig fødevaresikring.

5.9.2 Priserne påvirker forbrugernes valg. De offentlige politikker kan påvirke priserne gennem beskatning, støtte eller direkte prisfastsættelse for at tilskynde forbrugerne til at vælge sunde fødevarer.

5.10 *Medierne*

5.10.1 Medierne spiller en af de mest indflydelsesrige roller, da de gennemsyrer hverdagen, oftest gennem folks underbevidsthed. Hvis alle mediekanaler lovede at samarbejde om en fælles europæisk »kampagne« og udbrede kendskabet til den blandt deres læsere, lyttere eller seere på en enkelt og konsekvent måde i løbet af en sammenhængende periode, ville budskabet i en sådan kampagne kunne nå ud til næsten **alle** mennesker i Europa.

5.10.2 I et samfund, hvor kendte tilbedes som rollemodeller, herunder OL-vindere, bør der gøres mere for at inddrage dem i at sprede »kampagnens« budskab.

5.10.3 De nye medier, herunder computerspil og internettet, spiller en vigtig rolle for de unge, navnlig fordi de unges brug af disse medier forværrer fedmeproblemet.

5.10.4 Skjulte reklamer og produktreklamer i forbindelse med film bør overvejes nøje under hensyntagen til det sandsynlige publikum. Dette er særligt vigtigt i forbindelse med børnefilm.

5.11 *Samfundet*

5.11.1 Ngo'erne og civilsamfundets organisationer vil blive bedt om at udfylde ***Obesity Check***-spørgeskemaet. Organisationerne kunne anmodes om at afsætte specifikke ressourcer, herunder i naturalier, til at udbrede kendskabet til kampagnen over for deres medlemmer og medlemsorganisationer. Disse organisationers værdifulde arbejde på lokalplanet anerkendes og er en væsentlig forudsætning for, at initiativer bliver vellykkede.

5.11.2 Mange mennesker mener, at fedme er et personligt ansvar. De har til en vis grad ret, men det er også samfundets ansvar, navnlig på græsrodsniveau. Civilsamfundet og ngo'erne spiller en vigtig rolle med hensyn til at tilskynde til en proaktiv holdning og handling gennem samarbejde og lokale initiativer. Dette kunne omfatte skoler, der bruger sportsforeningers faciliteter, lokale medier, der støtter lokale kampagner, lokale producenter, der samarbejder med de lokale myndigheder om at støtte uddannelsestiltag, samt lokale landmænd, der leverer friske varer til skoler. Deres mål kan være at sikre, at sunde fødevarer er til rådighed, til at betale, passende og bæredygtige.

5.11.3 Ngo'erne kan støtte strategien effektivt, hvis de samarbejder med de nationale og internationale partnere, navnlig i forbindelse med:

— at lede mobiliseringen af græsrodsbevægelserne og slå til lyd for, at en sund livsstil bør sættes på den offentlige dagsorden;

— at støtte omfattende udbredelse af oplysninger om forebyggelse af fedme gennem en balanceret og sund kost samt fysisk aktivitet;

— at danne netværk og aktionsgrupper, der skal øge udbuddet af sunde fødevarer og mulighederne for fysisk aktivitet, samt at slå til lyd for sundhedsfremmende programmer og undervisningskampagner;

— at afholde kampagner og arrangementer, der opildner til handling;

— at fremhæve regeringernes rolle med hensyn til at fremme en sund livsstil, overvåge fremskridt i opfyldelsen af målene og samarbejde med andre interessenter såsom den private sektor;

— at spille en aktiv rolle i gennemførelsen af EU's *Obesity Check*-kampagne;

— at bidrage til at føre viden og forskningsresultater ud i praksis;

— at anvende rollemodeller og bedste praksis, navnlig med hensyn til familiers og forældres rolle. Det er afgørende, at rollemodeller fokuserer på positiv sundhed og ikke på kropsbillede.

5.11.4 De fysiske aktivitetsmønstre og kostmønstrene varierer efter køn, kultur og alder. Beslutningerne om kost og ernæring træffes ofte af kvinder og er baseret på kultur og traditionelle kostvaner. De nationale strategier og handlingsplaner bør derfor være tilpasset disse forskelle.

6. Hvordan ville fremtiden se ud, hvis vi ikke gjorde noget

6.1 *De menneskelige omkostninger*

6.1.1 Fedme blandt børn er et af de mest alvorlige folkesundhedsproblemer i de udviklede lande og i stigende grad også i udviklingslandene. Forekomsten af fedme er stigende blandt børn i alle aldre.

6.1.2 Fede børn lider ofte af en række følgesygdomme, som for nogles vedkommende allerede er tydelige, men hvor andre er advarselstegn for fremtidige sygdomme. Selv om forebyggelse i sidste ende er den mest effektive strategi til at tøjle epidemien, er der behov for at behandle de børn, som i dag er fede, med henblik på at styrke deres helbred både på kort og lang sigt.

6.1.3 Fedme hos unge forbindes med en række psykosociale og fysiske komplikationer. De mest almindelige konsekvenser er psykosociale problemer og social isolation. Tværfaglige undersøgelser viser, at der er et omvendt forhold mellem vægt og både selvværd og kropsbillede, navnlig hos unge. Hos unge piger knyttes frygten for overvægt sammen med negativ kropsopfattelse, stræben efter en tynd krop og bulimi.

6.1.4 Den mest udbredte sygdom er type 2-diabetes, som forårsager kredsløbslidelser, nyresvigt og blindhed. Nogle kræftformer (navnlig brystkræft), hjerte-kar-sygdomme, herunder for højt blodtryk, luftvejslidelser, herunder søvnapnø, leversygdomme, depression, led- og hudproblemer er alle følger af fedme.

6.1.5 Nogle af de helbredsmæssige følger af fedme synes at kunne vendes, hvis personen taber sig.

6.2 *De økonomiske omkostninger*

6.2.1 Fedme pålægger de allerede pressede sundhedssystemer en stor økonomisk byrde og koster samfundet mange penge. Sundhed er en afgørende faktor for udviklingen og en forudsætning for økonomisk vækst. Statsrevisionen i Storbritannien vurderer, at det koster samfundet ca. 500 millioner britiske pund om året i direkte sundhedsomkostninger og yderligere 2 milliarder pund i dermed forbundne omkostninger for økonomien.

6.2.2 Fedme er udbredt på tværs af de sociale klasser, men navnlig i de socialt dårligt stillede grupper, som kan have vanskeligst ved at få adgang til sikre veje og parker, og som måske spiser de billigste fødevareprodukter, som ofte er dem med det største indhold af fedt og sukker.

6.2.3 I de udviklede lande har kvinder, som var overvægtige i deres sene ungdom og tidlige voksenliv, større sandsynlighed for at have lavere husstandsindkomster og være enlige. Endvidere kan fede personer opleve social udstødelse og forskelsbehandling på arbejdspladsen.

6.2.4 Proaktive handlinger og uddannelse nu kan sikre, at de økonomiske omkostninger reduceres på lang sigt og i stedet kan bruges til bæredygtig udvikling i Europa.

6.3 *Mod social ansvarlighed*

Tiltag til bekæmpelse af fedme er del af den stigende accept i de forskellige dele i samfundet af, at alle har et fælles ansvar, med behørig respekt for individets frihed. For eksempel:

6.3.1 På politisk plan

— Kommissionens og medlemsstaternes regeringers bilaterale kommunikationsstrategier, ansvarlige investeringer eller handlingsrettede initiativer til bekæmpelse af fedme.

— Uddannelsessystemer, der fremmer en sund livsstil.

— En sundhedssektor med ressourcer til at styrke folkesundheden.

— Byplanlægningsmyndighedernes etablering af cykelstier, grønne parker og sportsfaciliteter.

6.3.2 I industrien

— En fødevareindustri, der er drevet af forbrugernes behov for ernæringsrigtige fødevarer, som de kan betale.

— En detailhandel, der sikrer, at gode fødevarer er til rådighed for alle, selv i dårligt stillede områder.

— En landbrugssektor, som tilbyder rigelige friske og sunde produkter, som folk har råd til at købe.

— En transportindustri, som forsøger at modvirke overdreven brug af biler og støtter sikker gang og cykling.

— En mediekultur, som modvirker passivt forbrug og støtter fysisk aktivitet.

6.3.3 I samfundet

— En familieorienteret kultur, hvor måltider kan tilberedes og spises i fællesskab i hjemmet, samt sundere kost i kantiner på skoler, hospitaler, sociale serviceinstitutioner og arbejdspladser.

— En ændring mod bæredygtige forbrugsmønstre, hvilket sikrer, at naturressourcerne bevares, og fremmer fysisk aktivitet.

— Sikrere bymiljøer med mindre kriminalitet og kontrolleret trafik.

— Større lighed og social inddragelse for at sikre, at alle hjem har adgang til sunde fødevarer og sikre fritidsfaciliteter.

— Støtte til forældre og plejere for at sikre, at de kan træffe sundere valg for dem selv og deres børn.

6.3.4 Regeringer vælges af folket. Folket har stor indflydelse i samfundet, som enkeltpersoner, grupper eller organisationer, og kan gøre en forskel. Omkostningerne behøver ikke altid at gøres op i penge. Sammen kan vi skabe forandring, når vi hører op med at pege fingre og accepterer vores ansvar.

7. **Konklusion**

Fedme er en »gordisk knude« med en blanding af psykologiske, sociologiske, økonomiske, kulturelle og historiske aspekter samt individuel adfærd.

I 1997 blev sygelig fedme af WHO erklæret for en sygdom og i 2005 blev fedme klassificeret som en sygdom. Sygelig fedme og fedme har forbindelse til øget dødelighed som følge af f.eks. type II diabetes, for højt blodtryk og hjertesygdomme.

7.1 Der er en enestående mulighed for at formulere og gennemføre en effektiv strategi med det formål væsentligt at nedbringe antallet af dødsfald og sygdomme ved at forbedre kosten og fremme fysisk aktivitet. Der er stærke beviser for, at der er forbindelse mellem denne adfærd og sygdom og dårligt helbred senere i livet. Effektive tiltag, der kan give folk mulighed for at leve et længere og sundere liv, reducerer uligheder og styrker udviklingen, kan udformes og gennemføres ved hjælp af en enkel og klar kampagne, som inddrager og omfatter alle, og som underkastes en efterfølgende evaluering.

7.2 Ændringer i kostvaner, fysiske aktivitetsniveauer og en sund levevis vil kræve en fælles indsats fra mange interessenter, både offentlige og private, i løbet af flere årtier. Der er behov for en holdningsændring, oplysningskampagner og uddannelse gennem en kombination af fornuftige og effektive tiltag på alle niveauer med psykologisk støtte, tæt overvågning og evaluering af virkningen. Endvidere skal folk selv begynde at tage ansvar for, at der sker ændringer.

7.3 Ved at mobilisere civilsamfundets fulde potentiale sammen med de vigtigste interessenter kan denne vision blive en realitet. ***»Du skal være den forandring, du ønsker« — Gandhi***

8. **Spørgeskema — Bilag til EØSU's initiativudtalelse**

Fedme — samfundets ansvar

Dette spørgeskema er i øjeblikket kun **beregnet til research**, men det ville blive påskønnet, hvis De ville udfylde og returnere det.

Det 21. århundredes industrialiserede verden skaber et miljø, der i høj grad bidrager til fedme. Nogle årsager er indlysende, mange er ikke så forståelige, og de fleste opfattes ikke som skadelige af samfundet. Det er især bekymrende, at der mangler fremsyn mod de fremtidige generationer, samt at ingen ønsker at påtage sig et ansvar, men i stedet beskylder andre.

— 14 millioner overvægtige børn, herunder 3 millioner fede børn i EU25

— I mange EU-lande er mere end halvdelen af den voksne befolkning overvægtig, hvoraf 20-30 % kategoriseres som fede

— Antallet af børn i EU, der er overvægtige eller stærkt overvægtige, stiger med mere end 400.000 om året og berører næsten hver fjerde i hele EU25

— 10-20 % af alle børn i Nordeuropa er overvægtige, mens tallet i Sydeuropa og Det Forenede Kongerige er 20-35 %.

På kort sigt — De udfyldte spørgeskemaer viser enkeltpersoners og organisationers forpligtelse og vilje til at skabe opmærksomhed, uddanne og oplyse andre om behovet for livsstilsændringer. Dette mål kan måles ved den mængde tid eller de ressourcer, der afsættes til kampagnen. **Eksempler på bedste praksis kan fremsendes til ordføreren.**

I EØSU's udtalelse søges det at »**inkludere alle**« i en strategi for bekæmpelse af problemet i fællesskab: At tage »top down«-politikker sammen med »bottom up«-strategier og iværksætte horisontal og vertikal handling, **hvor alle yder et bidrag, enten i form af økonomiske midler, tid eller konkrete ydelser**.

Jeg vil gerne have mulighed for at vurdere Deres engagement, samt Deres organisations engagement, og opfordrer Dem til at videresende dette til andre, som kunne tænkes at have kommentarer eller ville deltage.

Returner venligst spørgeskemaet til madi.sharma@esc.eu.int, eller fax det til 0115 9799333, eller send det med posten til Madi Sharma, EESC, C/o 40 Ridge Hill, Lowdham, Notts. NG14 7EL, UK.

Følgende spørgeskema er udarbejdet med henblik på at få enkeltpersoner og organisationer til at afsætte et antal timer, eller ressourcer, som de selv fastsætter, og som de i deres organisationer, eller eksterne organer, skal bruge til at støtte GD Sundhed og Forbrugerbeskyttelses arbejde med en oplysningskampagne om sund livsstil. Det er vigtigt at sætte tal på dette for at kunne følge fremskridtet.

For eksempel:

— Arbejdsgiverne og arbejdsgiverorganisationerne kunne overveje at inddrage spørgsmål om sund livsstil på arbejdspladsen, herunder tilskyndelse til valg af sundere fødevarer, navnlig i automater, og etablering af sportsfaciliteter eller motionsrum. For mindre virksomheder kunne det være at støtte og tilskynde medarbejderne til at vælge en sund livsstil. Deltagelse i arbejdet uden for virksomhederne, navnlig i forbindelse med uddannelse, kunne også være nyttigt. Afsæt x timer om måneden hertil.

— Fagforeningerne og medarbejderorganisationerne kunne sprede det samme budskab til deres medlemmer og opfordre medarbejderne til at integrere fysiske aktiviteter, gang eller cykling i deres dagligdag. Endvidere kunne de tage de gode råd med hjem til deres familier og lokalsamfund.

— Ngo'er og især forbrugerorganisationerne kunne sammen med deres medlemmer afsætte tid og bidrage til også at sprede budskabet ud til andre institutioner og samfund.

— Enkeltpersoner kan love at ændre deres livsstil som rollemodeller via øget motion eller sundere kostvaner. Dette kan ske gennem mund-til-mund-metoden og ved at tilskynde andre til også at ændre deres liv. Dette ville være særligt nyttigt i familiens rammer. Afsæt 15 minutter om måneden til at fortælle andre om dine ændringer.

Jeg afsætter 30 minutter om måneden til at arbejde sammen med skoler om at udbrede viden om en sund livsstil og med kvindeorganisationer om at sprede budskabet til forældrene. Jeg fortæller også andre om mine livsstilsændringer, som har ført til, at jeg har tabt 10 kg ved hjælp af gåture og kostovervågning.

Hvad kan De tilbyde:

Bemærk venligst, at alle disse oplysninger er fortrolige og ikke vil blive givet videre uden Deres samtykke. På dette stadie er dette kun et tilsagn.

Navn .....

Organisation .....

Kontaktoplysninger: Telefon ..... **E-mail** .....

Lover at afsætte:

Tid: Antal timer ..... ugentligt/månedligt

Til at udføre følgende opgaver: .....

.....

Økonomiske midler:

Skal bruges til .....

.....

Andre ressourcer .....

Til støtte for .....

.....

Bemærkninger/bedste praksis-modeller .....

Hvis der udarbejdes et logo/slogan om livsstilsændringer, ville Deres organisation da være interesseret i at bruge det, f.eks. på markedsføringsmateriale? ..... Ja/Nej

Bruxelles, den 28. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Socialpolitik som led i paneuropæiske regler for indlandsskibsfart«

(2006/C 24/15)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 1. juli 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: »*Socialpolitik som led i paneuropæiske regler for indlandsskibsfart*«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Thomas Etty til ordfører og Jan Simons til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. juni 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005 (mødet den 29. september) følgende udtalelse med 92 stemmer for, 7 imod og 12 hverken for eller imod.

1. **Indledning**

1.1. Med afsæt i Europakommissionens ambition om at udbygge indlandsskibsfartens store potentiale havde den initiativudtalelse, som blev afgivet i 2004 ([1]), især den fragmenterede lovramme som tema. Det blev fastslået i udtalelsen, at regelsættene bør harmoniseres og gøres ensartede, ikke mindst nu hvor EU's udvidelse blot vil føre til flere komplikationer (Rhin- og Donau-ordningen må bringes i overensstemmelse og kobles sammen med hinanden). Inden for rammerne af Europa-Kommissionens nye politik tilstræbes der en ny balance mellem de forskellige transportformer. Indlandsskibsfart nævnes i den forbindelse som et middel til at nå frem til et transportmarked i bedre balance. For til fulde at kunne udnytte denne transportforms potentiale skal en række hindringer, som for øjeblikket stadigvæk hindrer sektoren i at udvikle sig fuldt ud, ryddes af vejen.

1.2 Hvad spørgsmål vedr. socialpolitikken og arbejdsmarkedssituationen angår blev der er i udtalelsen bl.a. fremsat bemærkninger om følgende:

— princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed og den dermed forbundne koordinering af den sociale sikkerhed;

— mangel på kvalificeret personale i indlandsskibsfarten i de 15 »gamle« medlemsstater, men stort overskud i de »nye« og kommende medlemsstater;

— forskelle med hensyn til uddannelses- og eksamenskrav med deraf følgende problemer med rekruttering og med arbejdstagernes frie bevægelighed; forskelle mellem hhv. Rhin- og Donau-ordningen hvad angår bemandingsregler for fartøjerne (herunder forskelle mellem bindende lovgivning og henstillinger);

— sammenhængen mellem kravene til besætningen og de tekniske krav, som fartøjerne i indlandsskibsfarten skal opfylde;

— behovet for harmonisering af uddannelsen som et vigtigt element i en harmoniseret europæisk lovgivning om besætninger;

— de potentielle kommunikationsproblemer mellem besætningsmedlemmerne og mellem de forskellige deltagere i skibsfarten på de indre vandveje i Europa og behovet for at tage fat på disse problemer for at bidrage til forøget sikkerhed;

— Rhin-reglerne gælder for alle besætningsmedlemmer (arbejdstagere såvel som selvstændige) og indeholder ikke særlige betingelser for arbejdstagere, hvorimod EU-bestemmelserne fokuserer på arbejderbeskyttelse og ikke tager hensyn til de særlige forhold eller til besætningslovgivningen inden for indlandsskibsfarten. Der er behov for en social dialog på EU-plan for at afstemme de to ordninger efter hinanden.

2. **Generelle bemærkninger**

2.1 Traditionelt er de tekniske og sociale forskrifter inden for indlandsskibsfarten nøje forbundet med hinanden. Det gælder navnlig reglerne om besætning, som hænger nøje sammen med de tekniske krav til fartøjet og vedrører den generelle sikkerhed og beskyttelsen af besætningen.

2.2 De tekniske bestemmelser vedrørende Rhinen findes i Mannheim-konventionen, i medfør af hvilken Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen, som er hjemmehørende i Strasbourg, har sine beføjelser. Nogle medlemsstater anvender Rhin-reglerne på alle deres vandveje.

Da der desuden for skibsfart på Rhinen findes en Beograd-konvention, som er af en anden karakter (Donau-kommissionen afgiver henstillinger i stedet for forskrifter), og da der også findes begrænsede EU-regler, er situationen i Europa ganske broget.

([1]) Denne initiativudtalelse er en opfølgning på initiativudtalelsen om »Mod paneuropæiske regler for indlandsskibsfarten« – EUT C 10 af 14.1.2004, s. 49.

Mannheim-konventionen kan på det tekniske område blive en hjørnesten i en fuldbåren EU-lovgivning om indlandsskibsfart.

2.3 Udover regler om besætning er fartøjernes sejltid og besætningens hviletid de vigtigste sociale aspekter ved indlandsskibsfarten, som Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen regulerer.

2.4 Donau-landene er for øjeblikket ved at revidere Beograd-konventionen for at give Donau-kommissionen beføjelser svarende til Centralkommissionens. Den reviderede konvention forventes vedtaget inden for en overskuelig fremtid. Alle interesserede lande skal kunne blive part i konventionen.

2.4.1 På grund af tiltagende økonomiske interesser (trafikken på Donau er stærkt stigende) finder Donau-landene dette nødvendigt. Donau-kommissionen har følgende fire hovedmålsætninger:

a. gensidig anerkendelse af patenter, faglige kvalifikationer og tekniske certifikater.

b. ækvivalente parametre for indlandsskibsfart

c. åbning af det europæiske marked for indlandsskibsfart

d. socialpolitisk integration

2.4.2 Et vigtigt problem for sejladsen på Donau er Donau-flådens relativt dårlige tekniske vedligeholdelsestilstand. Dette er bl.a. konsekvensen af forældet byggeri og forældet udstyr og af langvarig underudnyttelse som følge af blokaden ved Novi Sad.

Indlandsskibsfarten i Rhin-staterne lider under betydelig mangel på arbejdskraft fra disse lande.

2.4.3 Ifølge Donau-kommissionen er der, når bortses fra Beograd-konventionens karakter af henstillinger, ikke større uoverensstemmelser mellem Rhin- og Donau-ordningerne med hensyn til tekniske krav og sociale bestemmelser. I vidt omfang er socialpolitikken inden for indlandsskibsfarten på Donau overladt til den nationale lovgivning og til kollektive forhandlinger.

Det største sociale problem er i Donau-kommissionens øjne de stærke begrænsninger, der gælder for Donau-landeskibsføreres adgang til Rhinen.

2.4.4 Donau-kommissionen har aldrig gennemført en sammenlignende undersøgelse af lovgivningen og regelsættet på det sociale område inden for indlandsskibsfarten i medlemsstaterne. Tilsyneladende har der hidtil ikke været interesse for dette aspekt inden for indlandsskibsfarten, selv om det er en faktor, der spiller med i konkurrenceforholdene.

2.5 Som store sociale problemer for indlandsskibsfartens arbejdstagere nævner fagforeningerne både i Rhin- og i Donau-staterne, ud over problemerne i tilknytning til bemandingsregler og arbejds- og hviletider, forskelle mellem de nationale socialsikringsbestemmelser og mangelfuldt kendskab til de forskellige relevante nationale love, regelsæt og kollektive overenskomster.

Arbejdsgiverne i Rhin-staterne finder, at deres hovedproblemer på det sociale område har at gøre med de stive og komplicerede regler og forskellene mellem de nationale lovgivninger. Dette har stor indflydelse på deres konkurrencemæssige situation, og der findes virksomheder, som til stadighed er på udkig efter den gunstigste lovgivning og/eller overfører deres personale med det formål at omgå visse arbejdsretlige og sociale forpligtelser. De forsøger herved at udnytte forskelle med hensyn til løn- og socialsikringsomkostninger.

2.6 Der er ca. 40 000 mennesker beskæftiget i sektoren, 30 000 i de »gamle« og 10 000 i de »nye« medlemsstater. Af sidstnævnte arbejder ca. 3 000 for øjeblikket på Rhinen. Ca. halvdelen af sektorens beskæftigede i de »gamle« medlemsstater er lønmodtagere, den anden halvdel er selvstændige.

2.7 I Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen høres arbejdsmarkedsparterne om socialpolitiske spørgsmål. Fagbevægelsen anser dog disse høringer for utilstrækkelige.

I Donau-landene findes der ikke sådanne høringer. Flertallet af arbejdstagerne er organiserede i fagforeninger, men på arbejdsgiversiden befinder man sig i en overgangssituation som følge af privatiseringsprocessen.

2.7.1 Den sociale dialog mellem arbejdstagere og arbejdsgivere i indlandsskibsfartssektoren er svagt udviklet i de »gamle« medlemsstater og findes slet ikke i de »nye« medlemsstater og i ansøgerlandene. Hvis der skal være tale om en reel social dialog, er det af stor betydning, at der findes uafhængige, repræsentative arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer. I Donau-landene bør opmærksomheden rettes mod dette aspekt.

2.7.2 Sammen med det forhold, at den tekniske lovgivning/fastlæggelsen af tekniske bestemmelser traditionelt har spillet hovedrollen, forklarer dette, at den menneskelige faktor længe har fået mindre opmærksomhed inden for indlandsskibsfarten. Fartøjernes ejere har følgende holdning. Da de fleste indlandsskibe er privatejede, har det altid været i ejernes interesse at have hånd i hanke med alle operationelle risici, herunder den menneskelige faktor. Derfor har behovet for lovgivning vedrørende kvalifikationskrav været ret beskedent sammenlignet med andre transportsektorer.

2.8 Er der mon mulighed for ændringer til det bedre på dette punkt som følge af den tiltagende interesse i at styrke indlandsskibsfartens rolle i EU's fremtidige transportpolitik og i at skabe større overensstemmelse mellem de forskellige indlandsskibsfartsordninger? Tre nyligt forelagte rapporter og en vigtig europæisk konference om sektorens fremtid tyder ikke på det.

2.8.1 Rapporten »Ships of the Future« ([2]) fra Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen undersøger indlandsskibsfartens fremtid, navnlig ud fra en teknologisk synsvinkel.

2.8.1.1 Hvad angår det sociale aspekt fokuseres der næsten udelukkende på fremtidens kaptajn, der beskrives som en »operatør«, der kun har få fysiske opgaver tilbage, men skal være i stand til at handle hensigtsmæssigt i nødsituationer. For indeværende er det ikke et realistisk billede, men det henleder opmærksomheden på den teknologiske udviklings stærke indflydelse på den sociale situation i indlandsskibsfarten. På den baggrund argumenterer rapporten for en aktiv socialpolitik i sektoren.

2.8.1.2 Ifølge det i rapporten beskrevne scenario synes sektoren kun at have brug for højtuddannet personale. Det er heller ikke realistisk. Beskæftigelsesmulighederne for lavtuddannede bliver muligvis ringere, men indlandsskibsfarten kommer ikke til helt at kunne undvære denne slags arbejdstagere.

2.8.1.3 Hvad angår arbejdsmarkedet nævner rapporten, at regelmæssig fritid, udvidelse af antallet af funktioner og arbejdskraftens mobilitet er af stor betydning.

2.8.2 PINE-rapporten ([3]) beskriver indlandsskibsfartens fremtid, især ud fra en økonomisk synsvinkel. Det vigtigste socialpolitiske spørgsmål, der tages op, er, hvilke konsekvenser arbejdskraftens fri bevægelighed i EU har på sektorens finansielle og økonomiske parametre.

Desuden fokuseres der på mangelen på arbejdskraft i indlandsskibsfarten både nu og i fremtiden.

2.8.3 EFIN-rapporten ([4]) undersøger mulighederne for at etablere en overordnet ramme om samarbejdet, omfattende de berørte stater og institutioner. EØSU vil i nær fremtid udarbejde en separat udtalelse om forslagene i denne rapport. Arbejdsmarkedsparternes rolle behandles overhovedet ikke, hvilket tyder på, at den betragtes som irrelevant i forhold til de spørgsmål, der drøftes i rapporten.

2.8.4 Heller ikke på konferencen »The Power of Inland Navigation« (10.-12. november 2004 i Haag), som det hollandske EU-formandskab arrangerede for at belyse indlandsskibsfartens bidrag til økonomisk vækst og til fremskridt i samfundet som helhed, blev de sociale aspekter berørt i nævneværdigt omfang.

2.9 Indholdet i de tre studier og drøftelserne på den omtalte konference viser, at regeringerne og mange af sektorens aktører stadig betragter socialpolitiske spørgsmål som værende af kun marginal interesse for indlandsskibsfarten.

At arbejdsmarkedsparterne i sektoren overhovedet ikke er blevet inddraget hverken af forfatterne eller arrangørerne, er et tegn på det samme. En undtagelse var PINE-rapporten. Europa-Kommissionen inddrog nemlig arbejdsmarkedets parter i udarbejdelsen, om end der som tidligere bemærket ikke blev viet socialpolitiske spørgsmål megen opmærksomhed, selv om arbejdsmarkedsparterne (og i hvert fald fagbevægelsen) anser sådanne spørgsmål for at være af stor betydning.

2.10 I udvalgets tidligere udtalelse »Mod paneuropæiske regler for indlandsskibsfarten« undlod man at drøfte de socialpolitiske spørgsmål inden for sektoren nærmere, da de er så komplicerede, men der blev henvist til denne opfølgningsudtalelse. Bemærkningerne ovenfor indeholder supplerende argumenter for nu at se nærmere på spørgsmålet. Det er på tide at gøre op med de tekniske problemers langvarige dominans og behandle socialpolitikken på mere afbalanceret vis under fuld inddragelse af alle berørte parter både i Rhin- og i Donaustaterne, i de »gamle« og i de »nye« medlemsstater såvel som i ansøgerlandene og, hvor det er relevant, også i andre berørte lande.

3. **Særlige bemærkninger**

3.1 Udvalget ser frem til en socialpolitik, der er skåret over en bred, ensartet læst, men hvor der også er plads til regionale eller lokale særtræk. Arbejdsmarkedets parter bør inddrages meget nøje i denne politik.

3.2 *Regler om besætning*

3.2.1 De vigtigste regler om besætningen i centralkommissionens medlemsstater findes i kapitel 23 i reglerne om undersøgelse af skibe på Rhinen. Det betyder, at skibets klassificering og daglige sejltider er afgørende for besætningens størrelse og sammensætning. Det er af stor betydning, at overholdelsen af disse regler om besætningen kontrolleres ordentligt, da det, således som det fremgår i praksis, forholder sig sådan, at de overtrædes jævnligt.

3.2.2 Europa-Kommissionen begyndte allerede for 20 år siden at udforme et EU-instrument. Hidtil er der dog ikke opnået større fremskridt. Det skyldes til dels, at de berørte medlemsstater for år tilbage ønskede først at afvente revisionen af kapitel 23. Det tilsigtede europæiske instrument bør vedrøre regler for besætningens sammensætning, skibenes driftstid og de obligatoriske hviletider for besætningsmedlemmerne.

([2]) Slutrapport til Centralkommissionen, Ships of the Future, 2002.

([3]) »Prospects of Inland Navigation within the enlarged Europe« (marts 2004), (Fremtidsudsigterne for indlandsskibsfarten i det udvidede EU), en studie bestilt af Kommissionen.

([4]) European Framework for Inland Navigation – en ny institutionel ramme for indlandsskibsfarten i Europa 2004. Rapporten blev udsendt på foranledning af den hollandske regering med støtte fra Belgien, Tyskland, Frankrig og Schweiz.

3.2.3 I Rhin-staterne udgør reglerne om besætningen et stridspunkt mellem regeringer og arbejdsgivere/selvstændige på den ene side og fagforeninger på den anden. De reviderede regler om besætning fra juli 2002, som er udarbejdet af centralkommissionen for sejlads på Rhinen, udviser mangler ifølge fagforeningerne. De mener, at minimumsforskrifterne for besætningen befinder sig på et for lavt niveau og opfatter kravene om erhvervsuddannelse og kvalifikationer for utilstrækkelige. Ifølge dem bringes sikkerheden i indlandsskibsfarten i fare som følge af disse forskrifter set i kombination med de gældende arbejds- og hviletider.

Arbejdsgiverorganisationerne påpeger, at de nuværende forskrifter om besætningen afgjort bidrager til sikkerheden i sektoren. Der er efter deres mening behov for endnu mere fleksibilitet, f.eks. ved ansættelse af arbejdstagere fra andre maritime sektorer. Reglerne om besætningen på skibe, som er udstyret med det allermest moderne apparatur, skulle kunne smidiggøres.

3.2.4 Under Donau-ordningen ser minimumsforskrifter for besætningen ikke ud til at give anledning til problemer. De pågældende tekster i Beograd-konventionen vedrører hovedsageligt kaptajner og maskinister; de indeholder ikke meget om besætningsmedlemmer med lavere rang. Sammenlignet med de tilsvarende kategorier af besætningsmedlemmer i Rhin-staterne er uddannelsesniveauet for kaptajner og maskinister i Donau-staterne højt.

Donau-staterne vil fra 2005 arbejde på at harmonisere deres nationale bestemmelser om besætningen. De ønsker her at inddrage arbejdsgiverorganisationerne som observatører. »Arbejdsgiverne skal repræsentere deres arbejdstagere« udtaler Donau-kommissionen. Dette er absolut ikke holdningen i fagbevægelsen i de pågældende lande.

3.2.5 Reglerne om besætning tilsidesættes ikke sjældent i Rhin-staterne, hvilket ifølge fagforbundene er en grund mere til at være bekymret for sikkerheden. I indlandsskibsfarten foretages der ikke megen kontrol med den praktiske efterlevelse af disse regler.

Arbejdsgivernes og de selvstændiges organisationer slår fast, at passende håndhævelse af bestemmelserne om besætning er vigtig ikke alene af hensyn til sikkerheden, men også for at sikre en fair konkurrence. De understreger tillige, at disse regler er formuleret på en sådan måde, at innovation ikke hindres inden for indlandsskibsfarten, men tværtimod stimuleres.

3.3 *Arbejds- og hviletider*

3.3.1 Som nævnt ovenfor er skibenes sejltider og mandskabets hviletider det største socialpolitiske problem inden for Rhin-ordningen. De eksisterende regler tager kun hensyn til antallet af arbejdstimer, mens skibet sejler, og ikke til antallet af faktisk præsterede arbejdstimer. Følgelig kontrolleres sidstnævnte ikke.

3.3.2 Arbejdstidsskemaer med meget lange daglige arbejdstider er snarere reglen end undtagelsen i sektoren. Normalt er besætningsmedlemmerne om bord på et skib i nærmere bestemte perioder — f. eks. 14 dage — men nogle bor fast på skibet. Der er regler, der fastlægger hviletiderne, men besætningen skal (undertiden) være til rådighed i hvileperioderne.

3.3.3 I et høringssvar til Centralkommissionen for Sejlads på Rhinen har fagforeningerne vendt sig mod det forhold, at der kun føres kontrol med skibenes sejltid, men ikke med de i praksis præsterede timer. Men konventionslandene har indtil videre ignoreret deres indvendinger.

3.3.4 Arbejdstidens længde er ikke fastlagt i de eksisterende love og bestemmelser om indlandsskibsfart (som gælder for både selvstændige og arbejdstagere). I lovgivningen i Rhin-staterne er skibenes sejltid, besætningens sammensætning og besætningens obligatoriske hviletider koblet sammen.

3.3.4.1 Ifølge de berørte parter er EU-direktivet om tilrettelæggelse af arbejdstiden (der for øjeblikket er under revision) ikke i tilstrækkelig grad tilpasset forholdene inden for indlandsskibsfarten. De har derfor gjort indvendinger. Sektorens arbejdsmarkedsparter på EU-plan har forpligtet sig til i den sociale dialog, som efter en hensygnende eksistens for nyligt atter kom i gang, at prioritere en løsning på dette spørgsmål højt.

3.3.5 På Rhinen og på en række andre vandveje i Rhin-staterne er den minimale hvileperiode inden for et døgn 8 timer, hvoraf de 6 skal være uden afbrydelse.

3.3.6 På Donau eksisterer der ingen regler for skibenes sejltid eller bemanding. I praksis arbejder man med en besætning på minimalt 4 mand. Med en sådan besætning kan skibet holdes i drift døgnet rundt. Der er ingen bindende regler for hviletider.

3.3.7 Forskellene mellem de forskellige ordninger på de europæiske vandveje gør fælles mindstenormer nødvendige. Den aftale, som arbejdsmarkedets parter som nævnt i pkt. 3.2.4.1 søger at finde frem til, kan få stor betydning i den forbindelse.

For at skabe lige betingelser, må der snarest indføres ensartede regler på Rhinen, Donau og de øvrige vandveje. Desuden bør reglerne være indbyrdes forenelige og gennemsigtige.

3.4 *Sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen*

3.4.1 Ligesom for andre elementer af den nuværende socialpolitik inden for indlandsskibsfarten hænger reglerne om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen nøje sammen med de tekniske krav, som stilles til skibene. De pågældende forskrifter findes for de flestes vedkommende i reglerne om undersøgelse af skibe på Rhinen og i den nationale lovgivning i form af regler om bygning af skibe og deres udstyr.

3.4.2 Til beskyttelse af arbejdstagerne i EU findes der direktiver om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. Ud fra disse er arbejdsgiverne forpligtet til at gennemføre en risikoanalyse og –evaluering. Dette er ikke altid praksis i indlandsskibsfarten.

3.4.3 EU-lovgivningen om sundhed og sikkerhed kritiseres af visse parter i indlandsskibsfarten; de klager over, at der ikke tages hensyn til de faktiske forhold og til særlige omstændigheder, som har betydning i indlandsskibsfarten, og at reglerne ikke er i samklang med de eksisterende regler om indlandsskibsfart, som gælder for alle besætningsmedlemmer. Direktivernes anvendelsesområde er nemlig begrænset til beskyttelse af arbejdstagere, der er lønmodtagere; selvstændige omfattes ikke. Hertil skal naturligvis bemærkes, at denne situation også forekommer i andre sektorer. For eksempelvis vejtransport er der udstedt et særdirektiv om tilrettelæggelse af arbejdstiden på basis af traktatens artikel 71 og artikel 137, stk. 2 ([5]).

3.5 *Arbejdsinspektion*

3.5.1 Udover ensartede regelsæt, som også kan håndhæves, foretages der en seriøs, regelmæssig og sagkyndig inspektion af stor betydning i en sektor, hvor mange selvstændige (eller delvis selvstændige) arbejder side om side med arbejdsgivere, der beskæftiger lønmodtagere, med den iboende risiko, at sidstnævnte gruppe beskyttes mindre godt og/eller at konkurrencen forvrides.

3.5.2 Arbejdsinspektionen inden for indlandsskibsfarten er imidlertid svag og konfronteres med visse sektorspecifikke vanskeligheder. Et særligt problem er den ret enestående situation om bord på skibe, hvor arbejde og privatliv er vanskeligt at holde adskilt fra hinanden, hvilket er i modsætning til den gængse situation inden for de fleste andre økonomiske aktiviteter. Det er i denne situation ikke usædvanligt, at inspektører behandles ubehageligt.

3.5.3 I mange lande udviser inspektionen alvorlige mangler (Tyskland og Schweiz er relativt positive undtagelser blandt Rhin-staterne). Inspektionstjenesterne kæmper med mangel på personale. Specielt i Holland og Belgien foretages der derfor kun sjældent kontrol fra arbejdsinspektionens side (i praksis én gang hvert andet eller tredje år for hvert skib). Endvidere skal der henvises til, at den nationale skibsfartinspektion fører tilsyn med bygning og udstyr på skibe, og at politiet til vands har ansvaret for at håndhæve lovgivningen.

På Donau foretages der stort set ingen inspektion.

3.5.4 Ikke blot de lovfastsatte krav tilsidesættes i indlandsskibsfarten i mange tilfælde. Der er også problemer med håndhævelsen af kollektive overenskomster.

3.5.5 Når der foretages storstilede inspektioner viser det sig altid, at reglerne på en lang række skibe er blevet overtrådt.

3.5.6 Indlandsskibsfarten har ry for at være en relativt sikker transportform, men naturligvis sker der ulykker. Disse registreres imidlertid kun, når der er tale om dødelig udgang og andre katastrofer. Der findes ingen entydig definition på en ulykke i indlandsskibsfarten. På baggrund af indlandsskibsfartens intensivering og de tidligere fremførte bemærkninger om den reelle kontrol med reglerne om bemanding, er der her tale om spørgsmål, som kræver nøje opmærksomhed fra alle dem, der har interesse i, at denne transportform kommer til at spille en større rolle fremover.

3.6 *Uddannelse, undervisning, eksaminer*

3.6.1 Et godt uddannelses- og undervisningsniveau er vigtigt for den fremtidige beskæftigelse i indlandsskibsfarten samt for at kunne bevare sektorens ry som en relativt sikker transportform. Derfor bør der opstilles nogle klare fælles uddannelsesnormer, som bør håndhæves nøje.

I Donau-landene er uddannelsesniveauet (især for kaptajner) relativt højt. I Rhin-landene optræder der betydelige indbyrdes forskelle, hvad kvaliteten angår.

Indførelse af fælles mindstenormer, helst på paneuropæisk niveau, er derfor nødvendig.

3.6.2 Centralkommissionen for sejlads på Rhinen har påtaget sig at udføre det forberedende arbejde med henblik på opstilling af harmoniserede erhvervsprofiler for hvervene som sømand og skibsfører. Arbejdsmarkedsparterne inddrages heri. Disse profiler, som forventes klar i 2005, kan danne udgangspunkt for harmoniseringen af den pågældende erhvervsuddannelse i europæiske lande med indlandsskibsfart. Herigennem kan man også fremme den gensidige anerkendelse af kvalifikationer.

3.6.3 Som led i den sociale dialog i indlandsskibsfarten blev der for nylig i de nye EU-medlemsstater indhentet information om deres uddannelser på indlandsskibsfartsområdet.

3.6.4 Harmonisering af undervisning bør gå hånd i hånd med tiltag til at gøre arbejde i indlandsskibsfart mere attraktivt for unge.

3.7 *Kommunikation*

3.7.1 I PINE-rapporten bemærkes det med rette, at sprogkundskaber og kendskab til udenlandske vandveje som følge af migrationen af arbejdskraft og den stigende andel af trafikken mellem øst og vest er mangelfuld. Dette kan føre til større sikkerhedsrisici i indlandsskibsfarten.

3.7.2 Måske er tiden inde til at gøre en fælles indsats i international indlandsskibsfart på Rhinen og Donau både med hensyn til kommunikationen mellem skibe indbyrdes og mellem skib og land.

([5]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/15/EF af 11. marts 2002 om tilrettelæggelse af arbejdstid for personer, der udfører mobile vejtransportaktiviteter (EFT nr. L 80 af 23. marts 2002, side 35-39).

3.8 *Den sociale dialog*

3.8.1 Inputtet fra arbejdsmarkedsparterne ved udformningen af den sociale politik i indlandsskibsfarten fra centralkommissionens og Donau-kommissionens side har indtil videre været særdeles begrænset. Dette er en utilfredsstillende situation, som arbejdsmarkedsparterne i første række selv bør prøve at ændre på. Medlemsstaternes regeringer, som hidtil ikke har været særligt villige til at lytte til arbejdsmarkedsparternes synspunkter, bør overveje at ændre deres holdning.

3.8.2 Med udformningen af den sociale dimension inden for indlandsskibsfartspolitikken for EU-25, som tilstræber en ny balance i transporten ved at øge indlandsskibsfartens rolle, kan Europa-kommissionen med sin velkendte tradition for samråd med arbejdsmarkedsparterne og den sociale dialog gøre en bedre indsats end centralkommissionen for sejlads på Rhinen og Donau-kommissionen.

3.8.3 I den forbindelse udtrykkes der tilfredshed med, at arbejdsmarkedets parter har åbnet deres sociale dialog, som førte en hensygnende tilværelse i sektoren i nogle år. Dette finder sted i udvalget for den sociale dialog inden for indlandsskibsfarten, i overensstemmelse med en beslutning truffet af Europa-Kommissionen på anmodning af arbejdsmarkedets parter.

Desværre har dette udvalg kun gjort sparsomme fremskridt. I foråret 2004 begyndte man med at takle tilrettelæggelsen af arbejdstiden i skibsfarten, og i juni 2005 afholdtes den første plenarforsamling.

3.8.4 Et andet prioriteret spørgsmål i forbindelse med den sociale dialog er, hvordan EU-arbejdsmarkedet fungerer i indlandsskibsfarten, herunder den frie bevægelighed for arbejdstagere.

3.8.5 Den sociale dialog er ene og alene et anliggende for arbejdsmarkedsparterne selv. Under hensyntagen til dette forhold ville en yderligere stimulering af den sociale dialog fra Kommissionens side være ønskværdig. Der tænkes bl.a. på målrettede anmodninger om udtalelser fra arbejdsmarkedsparterne og en opfordring til, at udtalelserne afgives inden for et rimeligt tidsrum, f.eks. ved at angive en klar tidsfrist.

3.8.6 Aftaler mellem arbejdsmarkedsparterne på EU-plan med udgangspunkt i EF-traktatens artikel 139 kan føre til særordninger for at imødekomme de særlige behov inden for indlandsskibsfarten. Sådanne aftaler, baseret på mindsteforskrifter fastlagt af Rådet i henhold til artikel 137, kommer imidlertid først ind i billedet, når arbejdsmarkedsparterne er enige om, at yderligere særregler er ønskelige.

4. **Konklusioner og henstillinger**

4.1 EØSU finder, at tiden nu er inde til at opbygge en fælles socialpolitik for indlandsskibsfarten, helst i paneuropæisk sammenhæng. En sådan politik bør gælde for alle europæiske vandveje. Den bør have et bredt, ensartet grundlag og give plads til regionale og lokale særtræk. Arbejdsmarkedets parter bør inddrages nøje i denne politik.

4.2 EØSU's tidligere generelle kommentarer om EU's regelværk for indlandsskibsfarten gælder a fortiori for det sociale lov- og regelsæt i sektoren: dette er stærkt fragmenteret og bør harmoniseres og ensartetgøres, ikke mindst nu hvor EU's udvidelse vil føre til endnu flere komplikationer.

4.3 Socialpolitikken har hidtil altid været af underordnet betydning i indlandsskibsfarten. Den er et væsentligt element i det tekniske lov- og regelsæt for skibe. Det er på tide, at den menneskelige faktor i indlandsskibsfarten hæves over denne andenrangsstilling.

4.4 Dette kræver, at samtlige berørte parter ændrer holdning, ikke mindst med hensyn til arbejdsmarkedsparternes rolle ved udformningen af en moderne socialpolitik, samt at der samtidig gøres hvad der er nødvendigt for at modernisere andre aspekter af indlandsskibsfarten i Europa.

4.5 En lang række aspekter kræver en omhyggelig analyse og velforberedte og afbalancerede beslutninger. I øjeblikket ser man ud til at prioritere regler om besætning, arbejds- og hviletid samt tilvejebringelse af en reel, aktiv, social dialog.

4.6 Europa-Kommissionen egner sig fortrinligt til at sætte skub i denne proces ved at bygge videre på den lange tradition og den erfaring og ekspertise, som beror hos centralkommissionen for sejlads på Rhinen og Donau-kommissionen. På baggrund af den måde, som disse to kommissioner har fungeret på igennem de forløbne årtier, den plads som de har viet socialpolitikken i deres aktiviteter og den måde, som de hidtil har inddraget arbejdsmarkedsparterne på, står det imidlertid klart, at de optimale forudsætninger for udvikling af en moderne socialpolitik i indlandsskibsfarten ikke vil være til stede, hvis man blot nøjes med at bringe Rhin- og Donau-ordningerne i harmoni med hinanden og koble dem sammen indbyrdes.

4.7 Ved udformningen af et nyt udkast til socialpolitikken i EU-indlandsskibsfarten bør Europa-Kommissionen arbejde snævert sammen med arbejdsmarkedsparterne, centralkommissionen for sejlads på Rhinen og Donau-kommissionen. Denne tilgang kræver, at centralkommissionens og Donau-kommissionens medlemmer giver deres instanser de nødvendige beføjelser på det socialpolitiske område og udvider deres kapacitet i overensstemmelse hermed, således at der skabes grobund for et så frugtbart samarbejde med Europa-Kommissionen som muligt. For sit vedkommende bør Europa-Kommissionen sætte mere ind på at opbygge ekspertise med hensyn til indlandsskibsfart.

4.8 Hvis de nuværende problemer, hvad socialpolitikken i EU-indlandsskibsfarten angår, takles på denne måde, vil der kunne indføres en social ordning, hvor der kan skabes balance mellem sektorens særlige karakteristika og problemer, og alle sektorbeskæftigedes interesser.

4.9 Det er af allerstørste betydning, at der under revisions- og tilpasningsprocessen sørges for ensartede konkurrencevilkår og at sektoren gøres mere attraktiv for dem, der allerede er beskæftiget i den samt for dem, som nærer ønske om at arbejde i den, ikke mindst på baggrund af den forventede, skærpede konkurrence både i indlandsskibsfarten og mellem indlandsskibsfarten og andre transportformer.

4.10 Denne ændringsproces vil blive meget tidskrævende og nødvendiggøre fuld inddragelse og engagement fra arbejdsmarkedsparternes side. Den sociale dialog på sektorniveau (i national og europæisk sammenhæng) er det vigtigste instrument til at slå bro mellem arbejdsgivernes, de selvstændiges og lønmodtagernes holdninger samt EU's målsætninger. Dette gælder specielt for lov- og regelsættet om besætningen på skibe samt besætningsmedlemmernes arbejds- og hviletid.

4.11 Af hensyn til den europæiske indlandsskibsfarts fremtid er ekstra opmærksomhed omkring almen og faglig uddannelse absolut påkrævet. Arbejdsmarkedets parter bør yde deres bidrag hertil.

4.12 Aftaler mellem arbejdsmarkedsparterne på EU-plan med udgangspunkt i EF-traktatens artikel 139 kan føre til særordninger for indlandsskibsfarten. Sådanne aftaler kommer efter EØSU's opfattelse imidlertid først ind i billedet, når arbejdsmarkedsparterne er enige om, at sektorens særlige behov kræver bestemmelser, som supplerer de mindsteforskrifter, som Rådet har fastlagt i henhold til traktatens artikel 137.

Bruxelles, den 29. september 2005

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

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til fælleserklæring fra Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen »Den Europæiske Unions udviklingspolitik« — »Den europæiske konsensus«

(KOM(2005) 311 endelig)

(2006/C 24/16)

Kommissionen besluttede den 29. juli 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede José Zufiaur Narvaiza til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28. og 29. september 2005, mødet den 29. september 2005, følgende udtalelse med 84 stemmer for, 5 imod og 6 hverken for eller imod:

1. **Indledning**

1.1 Kommissionens og Rådets initiativ til en **revision af erklæringen om udviklingspolitikken fra år 2000** og generelt om en genovervejning af denne politiks fremtid er overordentlig vigtig set ud fra alle synspunkter. Udviklingen på den internationale scene, de nye holdninger til og konsensus om udviklingspolitikken, der gør sig gældende i det internationale samfund, og de forandringer, der er sket inden for EU selv, taler for en sådan revision. Derudover skaber de stigende problemer med underudvikling, især i Afrika, og forskellene mellem lande, som vokser i takt med globaliseringen, også behov for en revision af EU's udviklingspolitik.

1.2 Blandt de forandringer, der kan noteres på **internationalt plan,** og som på den ene eller anden måde har påvirket udviklingspolitikken, kan nævnes: den stigende bekymring for sikkerhedsspørgsmål efter 11. september; resultaterne af WTO-mødet i Doha i 2001 og den efterfølgende runde om den såkaldte agenda for udvikling; den nye internationale konsensus om udvikling, der blev opnået på millennium-topmødet, og som er afspejlet i konferencerne i Monterrey, Johannesburg og Cairo samt andre konferencer om finansiering, miljø, kønsaspektet og HIV/AIDS; harmoniseringen af donorlandenes udviklingspolitik, som er påbegyndt i OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC) og konsolideringen af visse nye instrumenter til planlægning og implementering af bistanden såsom PRSP-strategierne (Poverty Reduction Strategy Papers), SWAp-tilgangen (Sector-Wide Approach — SWAp) og budgetstøtte. På det seneste er der med forummet på højt niveau om bistandens effektivitet, afholdt i Paris i marts 2005, gjort fremskridt i denne retning, idet donorlandene har indgået en visse forpligtelser vedrørende ejerskab, harmonisering, resultatbaseret forvaltning og fælles ansvar.

1.3 Det har også været med til at udløse disse forandringer, at man for de fleste indikatorers vedkommende ikke er kommet ret langt med opfyldelsen af den målsætning, der for fem år siden blev opstillet i millennium-udviklingsmålene. For ikke at forfejle disse mål inden den fastsatte tidsfrist, som er år 2015,

er det nødvendigt at revidere strategierne og det internationale samfund må iværksætte en egentlig nødplan. En sådan plan bør kunne mobilisere flere midler til den offentlige udviklingsbistand og skal omfatte såvel økonomisk bistand som handelspolitik, gæld, intellektuel ejendomsret, hensyntagen til indvandringens konsekvenser og styrkelse af civilsamfundsorganisationerne.

1.4 På **EU-plan** er der i samme periode sket forandringer på vigtige områder, som også berører udviklingssamarbejdet: reformen af den eksterne bistand, der blev indledt i 2000 med konsolideringen af EuropeAid samt dekoncentrationen (uddeling til delegationer) og decentraliseringen (uddelegering til modtagerlande) af Kommissionens delegationer; Cotonou-aftalens ikrafttræden i 2003 (den reviderede version af aftalen er netop blevet undertegnet, hvorefter AVS-landene vil nyde godt af et garanteret minimumsbeløb uafhængigt af resultaterne af forhandlingerne om de finansielle overslag 2007-2013) samt den påbegyndte integration af Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) i EU's budget. Mere generelt har udvidelsen af EU til 25 medlemslande, iværksættelsen af Den Europæiske Sikkerhedsstrategi og EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP) samt debatten om forfatningstraktaten med indplaceringen af udviklingspolitikken blandt de forskellige politikker for EU's eksterne forbindelser givet udviklingsbistanden en ny dimension, som gør det nødvendigt at anlægge en ny indfaldsvinkel. Endelig kan debatten om de finansielle overslag for 2007-2013 være en lejlighed for EU til på forpligtende vis at udmønte ovennævnte i konkrete forpligtelser.

1.5 Den **rådgivningsproces**, der blev indledt som optakt til denne revision af udviklingspolitikken, er også meget positiv, for så vidt som den giver alle berørte parter bedre mulighed for demokratisk deltagelse.

1.6 Ved indledningen af **overvejelsesprocessen** i januar 2005 blev der bebudet en meddelelse fra Kommissionen i første kvartal af 2005. Denne meddelelse blev endelig offentliggjort i juli måned i år og Kommissionen bad EØSU afgive udtalelse herom. Eftersom De Forenede Nationers konference om gennemførelsen af millennium-udviklingsmålene afholdes i september, vil det efter EØSU's mening være hensigtsmæssigt, at Kommissionen — når konklusionerne fra konferencen er offentliggjort — genoptager høringsprocessen, før den endelige ordlyd af erklæringen, som skal forelægges Rådet i november, bliver fastlagt. I øvrigt kan den omstændighed, at denne proces er forløbet sideløbende med EU-institutionernes udarbejdelse af andre holdninger vedrørende millennium-udviklingsmålene (Millennium Development Goals — den såkaldte MDG-pakke ([1])) — som Rådet har foreslået at fremskynde, og hvortil også EØSU har bidraget — måske tilskynde EU som helhed til et større engagement i udviklingsproblematikken, og det er en lejlighed til at konsolidere EU's fremtrædende rolle i udviklingssammenhæng. EØSU anser det for meget vigtigt, at der er konsensus mellem alle EU-institutionerne om hovedlinjerne i udviklingspolitikken.

1.7 **Erklæringen om udviklingspolitikken** fra år 2000, blev afgivet i fællesskab af Kommissionen og Rådet, og der var således baseret på solid opbakning og konsensus. Ved denne lejlighed ønsker Kommissionen også at inddrage Europa-Parlamentet. EØSU er meget opsat på at tilslutte sig denne proces i overbevisningen om, at udviklingspolitikken bør have så stor opbakning fra borgerne og civilsamfundsorganisationerne som muligt.

1.8 EØSU mener, at det her ville have været nyttigt, om Kommissionens refleksionspapir om fremtiden for EU's udviklingspolitik, som danner ramme om høringen og debatten om dette emne, mere indgående havde undersøgt **effektiviteten af EU's støtte** siden dens indførelse og mere detaljeret havde analyseret, hvilke flaskehalse og problemer der har påvirket dens effektivitet gennem årene ([2]). Der er efter EØSU's mening blandt andet tale om langsommelig gennemførelse af programmerne, høje omkostninger af administrativ og anden art set i forhold til de midler, der går til projekterne, binding af støtten, modtagerlandenes ringe indflydelse samt de uforudsigelige og svingende støttetildelinger. Det ville have været meget positivt — om end i korte træk — at få kendskab til Kommissionens vurdering af effekten af erklæringen fra år 2000 og af de vanskeligheder af forskellig art, som EU-samarbejdet er stødt ind i, samt de resultater og erfaringer, der er indvundet i denne periode. Der foreligger imidlertid nylige studier ([3]) udarbejdet med støtte fra Kommissionen, som udgør et meget nyttigt referencemateriale. Efter EØSU's mening er der i lyset af udviklingsstøttens begrænsede effektivitet, når det gælder fattigdomsbekæmpelse, behov for en vis selvkritik og en revision af den fremtidige udviklingspolitik. Det er også nødvendigt at videreføre Kommissionens bestræbelser på at forbedre kvaliteten og effektiviteten af EU's bistand.

2. **Målene med EU's udviklingspolitik**

2.1 Såvel de meddelelser, der indgår i MDG-pakken, som forpligtelserne fra Barcelona 2002 om opfyldelsen af Monterrey-målene vedrører grundlæggende aspekter af bistandspolitikken: omfanget af de offentlige midler, der afsættes, og deres effektivitet. På dette område er der en betydelig **international konsensus,** som er udmøntet i

([1]) Denne pakke blev offentliggjort i april 2005 og består af tre meddelelser: KOM(2005) 132 om hurtigere opfyldelse af millennium-udviklingsmålene - Den Europæiske Unions bidrag; KOM(2005) 133 om finansiering af udviklingen og støttens effektivitet (foreligger d.d. ikke på dansk) og KOM(2005) 134 om sammenhæng i udviklingspolitikken.

([2]) Dog skal nævnes Konsekvensanalysen, der er vedlagt Kommissionens forslag, årsrapporten om EU's udviklingspolitik og udviklingsbistand samt Kommissionens tematiske og geografiske evalueringer, der systematisk omfatter udviklingspolitikkens praktiske gennemførelse.

([3]) ODI/ICEI/ECDPM *Assessment of the EC development policy*. DPS Study report, februar 2005.

millennium-udviklingsmålene, der støttes af 189 lande [4]. Begrænsning og på længere sigt udryddelse af fattigdommen bør være målet med enhver udviklingspolitik. Den konsensus, der kommer til udtryk omkring millennium-udviklingsmålene, er undertiden for retorisk, og det glemmes, at disse består i otte udviklingsmål af social, økonomisk og miljømæssig art, hvoraf det vigtigste er at reducere den ekstreme fattigdom med 50 % inden år 2015, og at målene er konkretiseret i 18 kvantificerbare delmål med en eller flere indikatorer for hvert af disse. Det europæiske engagement i de enkelte millennium-udviklingsmål bør afspejle deres konkrete og operative dimension. Delmålene og de konkrete indikatorer for udviklingsmålene kan desuden tilskynde til den nødvendige ansvarlighed og gennemsigtighed i samarbejdet generelt og i den europæiske bistand i særdeleshed [5].

2.2 For første gang i flere årtier har de udviklede og de fattige lande en **fælles udviklingsagenda** til styring af globaliseringen, så den bliver til gavn for flere lande og fremmer social samhørighed. Under alle omstændigheder bør der anlægges en integreret, global tilgang til udvikling, idet der ved bekæmpelsen af fattigdom bør tages hensyn til, hvorledes denne påvirkes af politikken på forskellige områder lige fra handel over migration og sikkerhed til miljø. Kønsaspektet bør medtænkes i enhver foranstaltning mod fattigdom.

3. Europæisk udviklingspolitik — retningslinjer og hovedpunkter

3.1 Der er mange og vidt forskellige **dybereliggende årsager til fattigdom**, og de varierer fra situation til situation. Desuden kan fattigdom ikke kun defineres ud fra en bestemt indkomst. Fattigdom er en ekstrem sårbar situation, som skyldes mangel på materielle, finansielle og menneskelige ressourcer. Det er ikke nok at øge den samlede bistand for at komme fattigdommen til livs. Det er også nødvendigt at skabe forudsætninger for en forøgelse og korrekt fordeling af velstanden, revidere de udviklede landes handels- og finanspolitik, udvide de fattige landes lokale markeder, fremme demokratiske institutioner, styrke civilsamfundsorganisationerne og skabe et effektivt og fair samspil mellem statens og markedets rolle. De seneste tiårs erfaringer har vist, at hvis staten ikke er i stand til at etablere materielle og immaterielle infrastrukturer, er det ikke muligt at få gang i udviklingen.

3.2 Erfaringerne med formalisering af ejendomsrettighederne for de fattigste befolkningsgrupper (på områder, der tilsyneladende er uden værdi såsom *slumkvartererne* i nogle latinamerikanske lande) har vist, at disse juridiske ejendomsrettigheder kan indvirke positivt på udviklingen. EØSU mener derfor, at den europæiske udviklingspolitik bør tage hensyn hertil.

3.3 EØSU fremhæver ligeledes betydningen af almen og faglig uddannelse som et offentligt gode. Uddannelse har gavnlige virkninger for hele samfundet og ikke kun for dem, der uddannes. Uddannelse i alle dens former øger den menneskelige kapital og gør det lettere at forbedre vækst, beskæftigelse og indkomster. Når målet om grundskoleuddannelse for alle — som anført under det andet udviklingsmål — er nået, bør man hurtigst muligt tage fat på andre aspekter af uddannelserne på gymnasieniveau og erhvervsuddannelserne. EU-institutionerne og medlemsstaterne bør intensivere samarbejdet på uddannelsesområdet.

3.4 **Økonomisk vækst og beskæftigelse** i de fattige lande er en væsentlig betingelse for udvikling. Vækst kræver dog et minimum af infrastrukturer, systemer til indkomstfordeling, adgang til uddannelse og sundhed, forvaltningsinstitutioner af kvalitet og social konsensus. Uden sådanne samfundsmæssige ressourcer er det umuligt at skabe økonomisk udvikling med social samhørighed. Fattigdom er på sin side en uovervindelig hindring for vækst. Etablering af produktionsstrukturer, foranstaltninger til integration af den sorte økonomi i den lovlige (fremme af selvstændig beskæftigelse og den tredje sektor, udvikling af SMV, passende socialsikringssystemer) og udvikling af et signifikant lokalt og regionalt marked er efter EØSU's mening eksempler på foranstaltninger, som kan bidrage til de fattige landes økonomiske udvikling.

3.5 Åbningen af den **internationale handel** giver store muligheder for at hjælpe de mindre udviklede lande med at slippe ud af fattigdom og underudvikling. Ikke desto mindre er de nuværende globale handelsregler til gavn for de mere udviklede lande på de fattigstes bekostning. Dette har EØSU flere gange understreget og senest i udtalelsen om globaliseringens sociale dimension [6]. Derfor ville det være hensigtsmæssigt i forbindelse med den igangværende forhandlingsrunde i WTO, hvis næste ministermøde skal afholdes i december i Hong Kong, og EU's bilaterale forhandlinger at forbedre udviklingslandenes adgang til de udviklede landes markeder, nedskære eller fjerne alle de former for subvention, som skævvrider handelen, herunder landbrugsstøtte, vidtgående begrænse de barrierer, der hæmmer udviklingslandenes eksport, samt revidere aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPs-aftalen). Det forekommer her tilrådeligt at undlade at gøre EU's udviklingsbistand betinget af udviklingslandenes holdninger i multilaterale handelsforhandlinger, og således ikke følge visse internationale finansieringsinstitutioners fremgangsmåde.

---

[4] Generalforsamlingens resolution A/RES/55/2 af 8. september 2000.

[5] Millennium-udviklingsmålene er: (1) nedbringelse af fattigdom og sult i verden, (2) sikring af grundskoleuddannelse til alle, (3) fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders selvstændighed, (4) nedbringelse af børnedødeligheden, (5) forbedring af sundheden blandt mødre, (6) bekæmpelse af HIV/AIDS, malaria og andre sygdomme, (7) sikring af et bæredygtigt miljø og (8) fremme af et verdenspartnerskab for udvikling.

[6] Udtalelse om »Den sociale dimension af globaliseringen - EU's politiske bidrag til at sprede fordelene«, EUT C 234 af 22.9.2005.

3.6 De fattigste og mindst udviklede lande er desuden meget sårbare over for integration i eksterne markeder, og de har ikke ressourcer til at gennemgå de forskellige faser i en økonomisk omstilling. Følgelig må udviklingspolitikken orienteres mod en **gradvis integration i de globale markeder** ved at fremme investeringer i infrastruktur, uddannelse og sundhed, udvikling af demokratiske institutioner og opbygning af effektive hjemmemarkeder og regionale markeder.

3.7 EØSU har ved flere lejligheder udtalt sig til fordel for indarbejdelsen af en **social dimension i EU's associeringsaftaler** om handel, politik og samarbejde ([7]). Denne sociale dimension bør som minimum omfatte fremme af anstændigt arbejde, udvikling af offentlige og private ordninger for social sikring og reel overholdelse af arbejdsmæssige rettigheder (de otte grundlæggende ILO-konventioner ([8]) og konvention nr. 168 om fremme af beskæftigelse, nr. 183 om beskyttelse af gravide og nr. 155 om arbejdstagernes sundhed og sikkerhed).

3.8 I betragtning af, hvor stor betydning **anstændigt arbejde** (dvs. arbejde på anstændige vilkår både hvad angår kontraktvilkår og arbejdsforhold) har for udviklingen, mener EØSU, at der for at konkretisere disse menneskerettigheder på arbejdsområdet bør indføjes et socialt kapitel i WTO-reglerne.

3.9 Millennium-udviklingsmålene tager ikke tilstrækkeligt højde for denne grundlæggende dimension i en situation, hvor globaliseringens konsekvenser for de sociale vilkår generelt og i særdeleshed på arbejdsområdet er åbenbare. EØSU foreslår, at der i forbindelse med den igangværende midtvejsevaluering af millennium-udviklingsmålene også foretages en analyse af situationen mht. de økonomiske, sociale og arbejdsmæssige rettigheder, og at anstændigt arbejde for fremtiden bliver det **9. millennium-udviklingsmål**.

3.10 **Menneskelig udvikling og sikkerhed** bør opfattes som komplementære begreber, der styrker EU's udviklingspolitik. Det er klart, at sikkerhed og skabelse af fredelige forhold er nødvendige betingelser for en udviklingsstrategi, der sigter mod udryddelse af fattigdommen. På den anden side er økonomisk og social udvikling en væsentlig garanti for sikkerhed. For EØSU må menneskerettighederne være et af de vigtigste mål med EU's udviklingspolitik, og man må især være opmærksom på, hvor vigtige kvindernes rettigheder er for bekæmpelsen af fattigdom. Derigennem kan man yde et stort bidrag til at reducere fattigdommen og øge den globale sikkerhed.

3.11 EØSU peger endnu en gang ([9]) på nødvendigheden af, at der i EU's udviklingspolitik indarbejdes foranstaltninger til beskyttelse af forkæmperne for menneskerettighederne, herunder menneskerettighederne på arbejdspladsen ([10]), i de forskellige dele af verden.

3.12 Vi lever i en verden, hvor mange befolkningsgrupper er enormt **sårbare**, og nye og gamle trusler har øget risikoen for natur- eller menneskeskabte katastrofer. Udviklingspolitikken bør tage højde for dette og anlægge en mere forebyggende strategi. Når der planlægges udviklingspolitiske foranstaltninger i områder, hvor voldelige konflikter truer med at bryde ud, bør der foretages en objektiv analyse af konfliktens årsager, og en stor del af foranstaltningerne bør sigte mod at støtte civilsamfundsorganisationerne i deres bestræbelser på at konsolidere freden samt bilægge og forebygge nye konflikter og trusler.

3.13 Da miljøbeskyttelse er en af de tre søjler i **bæredygtig udvikling**, bør den efter EØSU's mening også sidestilles med den økonomiske og sociale dimension. EØSU understreger her nødvendigheden af at medtage miljødimensionen blandt indikatorerne for effektivitet i gennemførelsen af udviklingsstrategierne. Gennemførelse af miljøindvirkningsundersøgelser bør endvidere være et obligatorisk krav til projekter og foranstaltninger af et vist omfang.

3.14 EØSU mener på den anden side, at det ikke vil være muligt at gøre noget ved de **globale miljøudfordringer** alene ved hjælp af modtagerlandenes nationale strategier. De udviklede lande bør leve op til deres ansvar og bære de største omkostninger ved løsningen af de globale miljøproblemer. EU bør afsætte ekstra finansielle midler til programmer, der sigter på at løse disse problemer.

3.15 Integration af udviklingslandene i den internationale handel vil nok ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at løfte dem ud af fattigdom og ulighed. Hertil vil det være nødvendigt at skabe forudsætninger for udvikling i disse lande gennem økonomiske og politiske fremskridt og en politik for omfordeling af velstanden fra de rige lande til de fattige. Samtidig må der i de rige lande skabes forståelse for, at udviklingsbistanden ikke kun skal hjælpe de fattige lande, men at den er lige så afgørende for de rige landes fremtid, og at fattigdom og ulighed er en trussel mod sikkerheden og mod disse landes eget udviklingspotentiale. Dette er efter EØSU's mening en af de opgaver, som bedst kan løses af det organiserede civilsamfund.

3.16 EU's udviklingspolitik kan ligeledes bidrage positivt til **integration af migrationsstrømme** samt sætte skub i en politik for **fælles udvikling**, som skal føres sammen med indvandrernes oprindelseslande ([11]). Samarbejdet med oprindelseslandene er en afgørende forudsætning for, at man kan lede migrationsstrømmene ad lovlige kanaler og for, at modtagelsen

([7]) Udtalelse om integration af sociale aspekter i de økonomiske partnerskabsaftaler, EUT C 255 af 14.10.2005; udtalelse om »Social samhørighed i Latinamerika og Caribien«, EUT C 110 af 30.4.2004; udtalelse om »Menneskerettigheder på arbejdspladsen«, CESE 933/2001.

([8]) Konvention om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig (nr. 87); konvention om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger (nr. 98); konvention om tvangsarbejde (nr. 29); konvention om afskaffelse af tvangsarbejde (nr. 105); konvention om forskelsbehandling (beskæftigelse og erhverv) (nr. 111); konvention om lige løn (nr. 100); konvention om mindstealder (nr. 138); konvention om de værste former for børnearbejde (nr. 182).

([9]) Udtalelse om »Social samhørighed i Latinamerika og Caribien«, EUT C 110 af 30. april 2004, s. 55.

([10]) Særligt alvorlig er krænkelsen af fagforeningsrettigheder i mange dele af verden, såsom Latinamerika, hvor fagforeningsfolk bliver forfulgt, fængslet og i mange tilfælde myrdet.

([11]) Se EØSU's udtalelse om »Grønbog om en EU-metode til at styre økonomisk migration«, EUT C 255 af 14.10.2005.

af indvandrere kan foregå under overholdelse af alle deres rettigheder som indvandrere og fuldgyldige borgere ([12]). På den anden side bør udvandring bidrage til udviklingen i emigranternes hjemlande ([13]). Det er derfor nødvendigt at udforme foranstaltninger til kompensation for hjerneflugt, hindre ubehørigt høje afgifter på de penge, emigranterne sender til deres familie i hjemlandet, og gøre det lettere for dem at vende tilbage til deres land, således at de kan fremme udviklingen ved f.eks. at etablere produktionsvirksomheder.

4. **Kriterierne for den europæiske udviklingspolitiske indsats**

4.1 Spørgsmålet om **sammenhæng** mellem de forskellige politikker, som er et traditionelt og traktatfæstet aspekt af EU's bistand, har fået fornyet betydning i den nye internationale kontekst, som er præget af, at sikkerheden står øverst på dagsordenen, og af den indvirkning, som globaliseringen har på blandt andet handel, landbrug, beskæftigelse og migrationsstrømme. Kommissionens nylige meddelelse er et klart udtryk for dette spørgsmåls store betydning og for EU's vilje til at reagere hensigtsmæssigt herpå. »Alt undtagen våben«-initiativet var et nyt forsøg på at skabe sammenhæng i handelspolitikken til gavn for de fattige lande.

4.2 EU's udviklingspolitik er ikke udformet som et instrument, der skal afbøde de mulige skadelige konsekvenser for de fattige landes udvikling af EU's politik på andre områder, såsom handel eller sikkerhed. For at gøre denne kurs mere virkningsfuld vil det efter EØSU's mening være hensigtsmæssigt med en bedre koordinering mellem Kommissionens forskellige direktorater (f.eks. mellem direktoratet for handel og direktoratet for beskæftigelse) og en regelmæssig evaluering af EU-politikkens indvirkning på udviklingslandenes sociale samhørighed, hvori det organiserede civilsamfund bør spille en fremtrædende rolle.

4.3 Denne ønskværdige sammenhæng i al EU's politik bør dog ikke tjene til at reducere udviklingspolitikkens indhold ved at underordne den andre EU-foranstaltninger og glemme udviklingsforanstaltningernes særlige karakter og mål. Ligeledes må udviklingspolitikken i en tid, hvor EU's eksterne engagement vokser og hele tiden ændrer sig, bevare en vis **uafhængighed** af de øvrige elementer i EU's indsats udadtil, for at hensigten og målene med den kan opfyldes.

4.4 Der bør efter EØSU's mening ske en yderligere **harmonisering** mellem EU's og de 25 medlemsstaters udviklingspolitik. Medlemsstaternes støtte til millennium-udviklingsmålene og de holdninger, som OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC) har indtaget, skulle kunne bane vejen herfor. Der er absolut behov for en større harmonisering af donorlandenes ofte indbyrdes modstridende politikker og for at skabe sammenhæng mellem dem. Manglen på en sådan sammenhæng skaber høje »transaktionsomkostninger« i form af spild, dobbeltarbejde, uklar kurs og store komplikationer for modtagerlandene. På det europæiske topmøde i Barcelona i marts 2002 forpligtede EU sig til inden 2004 at træffe konkrete foranstaltninger til koordinering af politikken og harmonisering af procedurerne såvel fra Kommissionens som medlemsstaternes side. Ikke desto mindre er de henstillinger, som dette tilsagn mundede ud i, ikke rigtigt blevet fulgt op i praksis. EØSU mener, at en effektiv harmonisering mellem medlemsstaternes og EU's udviklingspolitik er af vital betydning for EU's udviklingspolitik fremover. EØSU vil så vidt det står i dets magt sætte en debat i gang med det europæiske civilsamfunds organisationer til støtte for en **fælles europæisk ramme om udviklingspolitikken**. EØSU støtter også Kommissionens holdning vedrørende behovet for en udviklingspolitik på europæisk plan, der forpligter såvel medlemsstaterne som Kommissionen selv.

4.5 Det største plus ved en udviklingspolitik i EU-regi må være bedre **koordinering og komplementaritet** med medlemsstaternes politik. EU har visse komparative fordele — størrelse, neutralt image, bidrag til verdensfondene — som skal udnyttes.

4.6 Samtidig bør man efter EØSU's mening fortsat tilstræbe, at **EU kan deltage med sin egen stemme i alle multilaterale fora** vedrørende udvikling. EU bør deltage aktivt i reformen af det multilaterale system med en fælles holdning. Dette gælder både FN-systemet som led i den proces, FN's generalsekretær har sat i gang, og de internationale finansielle institutioner og andre multilaterale fora såsom Komitéen for Udviklingsbistand (DAC), Parisklubben, G8 og WTO. EU's evne til at øve indflydelse som international aktør med reel magt afhænger af dets mulighed for at fremføre én holdning i multilaterale organer på flere landes vegne. Ligeledes bør EU styrke mekanismerne for samråd og koordinering på stedet med FN's specialiserede agenturer og andre donororganisationer.

4.7 Udviklingens **institutionelle dimension** og styrkelsen af de lokale forvaltningsinstitutioners kapacitet er altafgørende. Stærkere forvaltningsorganer er nøglen til opnåelsen af en god forvaltning, som gør det muligt at afsætte ressourcer og bruge dem på en sådan måde, at problemerne tackles med udgangspunkt i principperne om deltagelse, gennemsigtighed, ansvarlighed, korruptionsbekæmpelse, retfærdighed og lovens overhøjhed. Styrkelsen af civilsamfundsorganisationernes kapacitet og midler er i denne henseende lige så vigtig for, at disse lande selv kan blive herre over deres egen udviklingsproces.

([12]) EØSU's udtalelse om »Adgang til unionsborgerskab i EU« (EUT C 208 af 3.9.2003).

([13]) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget »Migration og udvikling: konkrete retningslinier« (KOM(2005) 390 endelig) (foreligger d.d. ikke på dansk).

4.8 EU bør i denne forbindelse **udnytte og drage lære** af programmerne for bistandssamarbejde med de nye medlemsstater, som på kort tid har udviklet sig fra at være bistandsmodtagere til medlemmer af et donorfællesskab. Deres forståelse og indfaldsvinkel ud fra et støttemodtagersynspunkt kan være til stor nytte ved udviklingen af innovative metoder til forvaltning af bistanden.

4.9 Den høje grad af **decentralisering** i de lande, som er målet for EU's udviklingssamarbejde, gør det nødvendigt at forbedre mekanismerne for inddragelse af de forskellige partnere og indføre metoder til koordinering på stedet ud fra en *bundstyret* tilgang til samarbejdet.

4.10 Bedre koordinerings- og samrådsmekanismer skulle kunne gøre bistanden mere **effektiv og virkningsfuld**, i og med at transaktionsomkostningerne nedbringes. Effektiviteten påvirkes dog af mange andre faktorer, og kontrollen hermed bør indgå i al EU's udviklingssamarbejde. Kommissionen har fastlagt strenge evaluerings- og kontrolmekanismer for at sikre bistandens kvalitet. De bør anvendes overalt og ikke kun for at sikre den nødvendige ansvarlighed, men især for at drage lære af erfaringerne. Andre mere generelle spørgsmål såsom undersøgelse af støttens ombyttelighed (»aid fungibility«) ([14]) bør medtages i EU-institutionernes analyse af bistanden.

4.11 Princippet om **ejerskab**, som hidtil har været anvendt forskelligt i forskellige geografiske områder, bør harmoniseres ved at trække på de gode erfaringer, som måtte findes, og drage lære af princippets gennemførelse. Deltagelse og ejerskab bør medtænkes i alle faser af planlægningen af foranstaltninger, programmer og projekter — lige fra drøftelsen af vejledende nationale programmer til den *efterfølgende* evaluering af indsatsen.

5. **Aktørerne i udviklingspolitikken**

5.1 EU's udviklingspolitik er en **offentlig politik**, hvori en **lang række aktører** deltager. Denne omstændighed burde EU-institutionerne anerkende i højere grad ved at give de forskellige europæiske organisationer flere muligheder for at deltage. Samrådet mellem de forskellige offentlige og private aktører er en forudsætning for at opnå effektivitet og sammenhæng i udviklingspolitikken.

5.2 Indførelsen af principperne om **partnerskab, deltagelse og ejerskab** har resulteret i en forbedring af udviklingssamarbejdet, som bør fastholdes og uddybes ved mere systematisk at inddrage andre samfundsaktører ud over de statslige.

([14]) Hermed menes uhensigtsmæssig anvendelse af støtten fra modtagerlandets side.

5.3 Fastlæggelsen af langsigtede politikker for fattigdomsbekæmpelse og bedre udnyttelse af bistandsmidlerne kræver en gensidigt forpligtende aftale mellem de demokratiske myndigheder i modtagerlandene og disse landes økonomiske og sociale kræfter.

5.4 Efter EØSU's mening bør styrkelsen af civilsamfundsorganisationerne (arbejdstager-, arbejdsgiver-, forbruger-, menneskerettighedsorganisationer osv.) i landene på den sydlige halvkugle være et højt prioriteret mål med EU's udviklingspolitik. En vigtig forudsætning for at mindske fattigdom og ulighed er at øge civilsamfundsorganisationernes evne til at stille krav, forhandle, indgå forpligtende aftaler og deltage. I erkendelse heraf bør EU's udviklingspolitik ikke alene fremme deres reelle deltagelse i de foranstaltninger, der indgår i udviklingsbistanden, men også bidrage til **styrkelsen af ægte civilsamfundsorganisationer** og anerkendelsen af dem — **inden for** deres egne samfund — som grundlæggende aktører i udviklingen ([15]). Til dette formål bør der afsættes øremærkede finansielle midler.

5.5 Endvidere bør EU's udviklingspolitik sigte mod at fremme følgende: indførelse af et retsgrundlag i modtagerlandene, som gør det muligt at inddrage civilsamfundsorganisationerne aktivt i deres lands udvikling; afsættelse af økonomiske midler til deres kapacitetsopbygning og styrkelse; konsolidering af strukturer, som baner vejen for permanent deltagelse og dialog; procedurer for høring af de nævnte organisationer i alle faser af de nationale og regionale vejledende programmer; udbredelse af god praksis. Ligeledes bør de europæiske organisationer høres i forbindelse med aktioner, som EU støtter.

5.6 I dag er det kun AVS-landene, som anerkender formel inddragelse af civilsamfundsorganisationer i alle etaper af udviklingssamarbejdet. Denne forpligtelse, som er fastlagt i Cotonou-aftalen, findes ikke i samarbejdet med andre regioner, hvor der kun foretages høringer af uformel karakter ([16]). EØSU går ind for, at disse erfaringer udbredes til andre regioner ved, at der i EU's fremtidige udviklingspolitik fastlægges formelle mekanismer for inddragelse af civilsamfundsorganisationerne i planlægningen, gennemførelsen og evalueringen af udviklingspolitikkerne.

([15]) EØSU er klar over, hvor vigtig civilsamfundsorganisationernes repræsentativitet er, og har nedsat en ad hoc-gruppe om dette emne. Cotonou-aftalen mellem AVS-landene og EU indeholder også nogle kriterier for ngo'ers støtteberettigelse – i dette tilfælde for adgang til støtte fra EUF. I EØSU's udtalelse om »Det organiserede civilsamfund og europæiske styreformer – Udvalgets bidrag til udarbejdelse af hvidbogen« opregnes kriterierne for europæiske civilsamfundsorganisationers repræsentativitet.

([16]) Som eksempel kan nævnes de civilsamfundsfora, som GD for Eksterne Forbindelser har arrangeret om forbindelserne mellem EU og Andessamfundet, Centralamerika, Mexico og Mercosur.

5.7 Ligeledes giver Cotonou-aftalen de ikke-statslige aktører en enestående mulighed for at få adgang til en andel af de EU-midler, der tildeles de enkelte lande (EUF-midler til nationale og regionale vejledende programmer). Disse midler skal styrke civilsamfundets kapacitet og muliggøre dets aktive deltagelse i gennemførelsen af regionale eller nationale strategier til mindskelse af fattigdommen.

EØSU opfordrer til at benytte denne model for høring af civilsamfundet i EU's forbindelser med andre regioner, f.eks. Latinamerika og landene i Euro-Middelhavspartnerskabet.

5.8 Endvidere bør der i forbindelse med EU's udviklingspolitik gøres en seriøs indsats for at sikre, at rettighederne til deltagelse reelt kan udøves dér, hvor de allerede er anerkendt. I praksis er der alvorlige lakuner i implementeringen af bestemmelserne, og civilsamfundsorganisationerne har derfor svært ved at få tilstrækkeligt kendskab til aftalerne, og reelle høringer bliver vanskelige at gennemføre. Desuden savnes en definition af kriterierne for civilsamfundsorganisationernes repræsentativitet, og der er problemer med at få adgang til EU-finansiering.

5.9 Skabelse af **stabile og demokratiske arbejdsmarkedsrelationer** er en væsentlig forudsætning for at fremme realiseringen af målet om anstændigt arbejde. Men det er også et uomgængeligt grundlag for økonomisk udvikling. EØSU mener derfor, at styrkelsen af en afbalanceret social dialog bør være et af målene med den europæiske udviklingspolitik. I betragtning af, hvor store erfaringer Europa har på dette område, mener EØSU, at det her vil være nødvendigt at inddrage de europæiske fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer i løsningen af denne opgave.

5.10 Det er nødvendigt, at virksomhederne påtager sig en stadig større positiv rolle i virkeliggørelsen af målet om bæredygtig udvikling. Dette anerkendes af OECD i dets adfærdskodeks for multinationale virksomheder ([17]). EU's udviklingspolitik skal efter EØSU's mening fremme **virksomhedernes sociale ansvar**, især de europæiske, i de lande, som modtager EU-bistand. Som påpeget i tidligere udtalelser ([18]) vil det efter EØSU's mening bidrage kraftigt til den økonomiske og sociale udvikling i de bistandsmodtagende lande, hvis virksomhederne som minimum opererer efter samme arbejdsmæssige, sociale og miljømæssige kriterier i disse lande, som de (generelt) gør i Europa.

5.11 Udviklingspolitikken kan kun opretholdes og styrkes, hvis den har ordentlig **folkelig opbakning**. EØSU mener, at der er brug for en kraftig oplysning af borgerne om udviklingsbistanden. Den spirende internationale folkelig bevidsthed, som især gør sig gældende på miljøområdet, bør styrkes og udvides til spørgsmål som fattigdom, ulighed og globale offentlige goder. Det er efter EØSU's opfattelse nødvendigt at inddrage skoler, medier og naturligvis civilsamfundsorganisationer i dette arbejde. EØSU vil gerne fungere som instrument for gennemførelsen af en sådan politik i samarbejde med EU-institutionerne.

6. Prioriteter, koncentration og differentiering i EU's udviklingspolitik

6.1 For at bistanden kan blive mere effektiv og få større effekt, vil det være fornuftigt at koncentrere den på bestemte sektorer, hvor EU's indsats vil være af særlig **stor værdi** eller bidrager med noget ekstra set i forhold til andre donorer. Erfaringen viser dog, at det ikke altid er muligt at fastlægge disse prioriteter eller på forhånd fastslå, hvori ekstragevinsten ved en EU-indsats består. Under alle omstændigheder bør planlægningen på landsplan danne ramme om forhandlingerne mellem partnerne. Og strategipapirerne for bekæmpelse af fattigdommen bør være hovedhjørnestenen i dette arbejde.

6.2 Efter EØSU's mening er udviklingspolitikken ikke kun etisk, men også politisk begrundet: hvis der ikke rettes op på de nuværende uligheder, kan globaliseringen ikke fungere. EØSU mener derfor, at det ikke er tilstrækkeligt at lade EU's udviklingspolitik sigte mod at rette op på de problemer, der er forbundet med underudvikling. Den særlige ekstraindsats, som EU kan yde, bør blandt andet bestå i dets indsats til fremme af **globale multisektorielle strategiske mål** på områder såsom sundhed (herunder frugtbarhed), uddannelse, ligestilling mellem kønnene, miljøbeskyttelse, skabelse af produktionsvirksomheder og beskæftigelse samt anstændigt arbejde. Hertil må der nødvendigvis via nye finansieringsinstrumenter stilles ekstra økonomiske midler til rådighed ud over dem, der afsættes til udviklingssamarbejde.

6.3 EU's bistandssamarbejde har altid været stærkt **geografisk koncentreret** og er for AVS-landenes vedkommende, som fastlagt i Cotonou-aftalen, efterhånden blevet overordentligt komplekst. Erfaringerne fra de forskellige Lomé- og Cotonou-aftaler bør komme andre regioner, især Asien, og lande, som har sat sig for at nå millennium-udviklingsmålene, til gode. Der bør således i samarbejde med andre dele af verden, som modtager EU-støtte, udvikles mere smidige, permanente og strukturerede mekanismer, som går videre end de traditionelle topmøder og aftaler og sætter samarbejdet ind i et mere strategisk perspektiv. Endvidere bør EU's bistand omfatte **alle** fattige lande.

([17]) OECD's vejledende principper for multinationale virksomheder, OECD 2000.

([18]) EØSU's udtalelse om »Grønbog: Fremme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar« (EFT C 125 af 27.2.2002) og om »Kommissionens meddelelse om Den Social- og Arbejdsmarkedspolitiske Dagsorden« (EUT C 294 af 25.11.2005).

6.4 EU støtter ønsket om at gøre **Afrika** syd for Sahara til et prioriteret område for EU's udviklingsbistand. Hvis dette mål skal nås, må det imidlertid ledsages af en bedre styring i Afrika på såvel nationalt som regionalt plan, hvilket har relevans for både de afrikanske mellemstatslige organisationer, de afrikanske stater og civilsamfundsorganisationer. Sidstnævnte kan i kraft af deres uafhængighed, kontakt med befolkningen og handlekraft udvirke, at borgerne påtager sig et reelt ansvar for den udviklingspolitik, som berører dem direkte.

6.5 I overensstemmelse hermed foreslår EØSU, at de afrikanske civilsamfundsorganisationer får lettere adgang til EU-finansiering ved at sikre dem direkte adgang på nationalt plan. Ligeledes bør der iværksættes et horisontalt program til finansiering af ikke-statslige aktører. Civilsamfundets deltagelse i fastlæggelsen og gennemførelsen af samarbejdspolitiske foranstaltninger og strategier må også udvides og systematiseres.

6.6 For at den økonomiske udvikling kan komme flest mulige til gode og ikke give anledning til misbrug ønsker EØSU, at der i forbindelse med EU's udviklingsbistand i Afrika tages hensyn til principperne om social samhørighed og anstændigt arbejde for alle. En ægte social dialog og generelt en dialog med civilsamfundets repræsentative organisationer giver større garanti for, at disse principper overholdes. Her vil EØSU som foreslået i Kommissionens meddelelse ([19]) samarbejde med det afrikanske økonomiske, sociale og kulturelle råd om udveksling af erfaring og viden på relevante områder.

6.7 EU bør i sin udviklingspolitik være mere opmærksom på mellemindkomstlande, hvor der er store interne problemer med fattigdom og ulighed. EØSU henleder her opmærksomheden på de løbende nedskæringer i den andel af EU's bistand, der går til Latinamerika, som er den region, hvor ulighederne er størst. Ligeledes bør man være opmærksom på gennemsnitsindkomstlande som Brasilien, Uruguay og Mexico, hvor der findes enorme fattigdomslommer. Der bør udarbejdes et indikatorsystem, som gør det muligt at følge situationens udvikling i lande af denne type. EØSU går ind for, at EU prioriterer Latinamerika højere i sin udviklingspolitik.

6.8 Kommissionens forslag om at indføre specifikke foranstaltninger til **overgangssituationer**, som gør det muligt at styrke sammenkædningen mellem bistand, genopbygning og udvikling og tilpasse instrumenterne til situationer, hvor forholdene konstant ændrer sig og statsmagten er skrøbelig, forekommer hensigtsmæssig og i tråd med den nødvendige differentiering. På samme måde bør man styrke de forebyggende elementer og den tidlige varsling i bistandssamarbejdet i disse situationer.

([19]) »Hurtigere opfyldelse af millennium-udviklingsmålene« (KOM(2005) 132 endelig).

7. **Finansiering**

7.1 EU har forpligtet sig til i det mindste at opfylde, hvad der blev aftalt i Monterrey, og alt tyder på, at det vil være nødvendigt at styrke dette engagement, hvis millennium-udviklingsmålene skal nås. Det Europæiske Råd vedtog på mødet i Barcelona i marts 2002 at forhøje den officielle udviklingsbistand til 0,39 % af BNP i 2006, som nok var en væsentlig forpligtelse i forhold til det nuværende gennemsnit på 0,22 %, men dog stadig langt under niveauet i 1990, hvor medlemsstaternes bidrag var på 0,44 %. På Rådets møde den 23.-24. maj 2005 blev der foreslået nye **strengere mål** for at nå op på 0,56 % af BNP for EU som gennemsnit i 2010 med forskellige andele for de 15 gamle og de 10 nye medlemsstater. Det ser dog ud til, at der er brug for en meget større forpligtelse for at opfylde millennium-udviklingsmålene.

7.2 G8-landenes løfte fra juli 2005 om 100 % eftergivelse af de 18 fattigste landes multilaterale gæld er et betydningsfuldt skridt i denne retning, som må følges op. Man må afvente den endelige bekræftelse og endnu vides det ikke, om yderligere en snes lande — som bebudet — kan nyde godt af lignende tiltag. Efter EØSU's mening bør disse foranstaltninger udvides til de mindst udviklede lande som helhed og finansieres med reelt supplerende midler og ikke ved en simpel omrokering af bevillinger til offentlig udviklingsbistand.

7.3 Følgelig må der i de finansielle overslag 2007-2013 klarere og mere specifikt tages højde for de finansielle forpligtelser, der er nødvendige for at nå millennium-udviklingsmålene.

7.4 De **måder,** hvorpå udviklingsbistanden **finansieres**, har udviklet sig gennem årene og tilpasset sig partnerlandenes behov for ejerskab. EU's udviklingssamarbejde bør blive mere forudsigelig på lang sigt og udbygges med flerårige planlægningsmekanismer, som kan afbøde de negative følger af de varierende budgettildelinger og uforudsigeligheden i bistanden.

7.5 Behovet for en forudsigelig og stabil støtte er vanskeligt at forene med det forhold, at de nationale budgetter kun dækker et år ad gangen. Dette er en af grundene til, at der er brug for **supplerende finansieringskilder**. En anden væsentlig grund er behovet for at skaffe ekstra midler til udvikling, som kan supplere den traditionelle finansiering. Den manglende enighed blandt medlemslandene om nye finansieringskilder som et supplement til den officielle udviklingsbistand for at mobilisere flere ressourcer til opfyldelsen af millennium-udviklingsmålene bremser deres implementering. Der findes grundlæggende to mulige alternative mekanismer til finansiering af udviklingsbistanden. For det første den foreslåede *internationale finansieringsfacilitet* (IFF) og for det andet indførelse af en international skat. Bortset fra vanskelighederne med at skabe politisk vilje til at indføre disse mekanismer, er der for førstnævntes vedkommende stadig en række store uafklarede spørgsmål

vedrørende forvaltning og anvendelse af midlerne. For sidstnævntes vedkommende ligger den største vanskelighed i opnåelsen af en international konsensus om dens indførelse. EØSU mener, at begge mekanismer er brugbare og kan supplere hinanden, og at indførelsen af dem haster. Samtidig bør deres rent supplerende karakter respekteres.

7.6 Total **afbinding** af bistanden bør også i de kommende år være et af udviklingsmålene. I forlængelse af de mange forslag i denne retning ([20]) opfordrer EØSU Rådet til at sætte skub i arbejdet med forordningen om afbinding af bistanden og til at få medlemsstaterne til at følge dette spørgsmål op og gå endnu videre end DAC's anbefalinger.

7.7 I dag er der en tendens til, at donorlandene og helt konkret EU skærer ned på støtten til projekter for i stedet at yde finansiel støtte til modtagerlandenes budgetter, så de får midler til at udvikle deres egne foranstaltninger. Dette bør efter EØSU's mening aldrig gå ud over opfyldelsen af de mål, der søges nået gennem bistanden fra EU. Denne form for finansiering kan dog styrke princippet om ejerskab under forudsætning af, at den tidligere kontrol med projekterne ikke erstattes med nye politiske betingelser vedrørende kursen i landets økonomiske og sociale politik.

7.8 Der skal være **sammenhæng** mellem instrumenterne til finansiering af udviklingsbistanden og de mål, der forfølges. Større fleksibilitet i EU's udviklingssamarbejde er nødvendig i betragtning af den lange tidshorisont, EU hidtil har anlagt i forvaltningen af dets bistandsprojekter eller -foranstaltninger. Endvidere forekommer det ikke rimeligt at sammenblande instrumenter for generelt økonomisk samarbejde med instrumenter for udviklingssamarbejde. Udviklingspolitikken har i en vis udstrækning sine egne mål, hvilket også kræver en vis specialisering af instrumenterne, hvad angår såvel planlægning som gennemførelse.

7.9 **Fleksibilitet** er endnu mere nødvendig i forbindelse med genopbygning efter krige eller katastrofer eller i krisesituationer, hvor træghed og manglende fleksibilitet gør handling fuldstændig umulig. Initiativer såsom Fredsfonden for Afrika følger denne linje, hvor indsatsen tilpasses de reelle forhold i sådanne situationer.

7.10 EU har som helhed i ret god udstrækning opfyldt HIPC-initiativet (for stærkt forgældede lande) til nedbringelse af **udlandsgælden**. Dette initiativ kan dog ikke på kort sigt løse gældsproblemet og afbetalingen af gælden, og man må derfor overveje alternative løsninger. Kommissionen har foreslået punktuelle foranstaltninger for lande, der har været ramt af krig eller alvorlige katastrofer, men det grundlæggende problem er endnu ikke løst. EØSU foreslår mere aktiv indgriben på gældsområdet f.eks. ved at ombytte gæld med investeringer på det uddannelsesmæssige eller sociale område eller undersøge mulighederne for eftergivelse i katastroferamte regioner.

7.11 Den stigende bekymring for de såkaldte **internationale offentlige goder** burde kunne bane vejen for specifik finansiering af bevaringsforanstaltninger. Derfor bør EU udarbejde en handlingsplan om deres betydning og finansiering og være fleksibel i tildelingen af ressourcer. De globale fonde og initiativer, der i de seneste år er blevet iværksat i konkrete tilfælde (AIDS, vand, vaccinationsprogrammer osv.), synes at tilføre dette element af fleksibilitet, og der bør derfor fortsat ydes EU-bistand til denne form for initiativer, som nogle medlemsstater allerede har iværksat ([21]).

7.12 Som allerede anført foreslår EØSU, at EU i sin udviklingsstrategi tager fat på de specifikke problemer i **mellemindkomstlandene**, hvor der også findes mange fattigdomslommer, og hvor mange befolkningsgrupper lever i fattigdom. I dette tilfælde er de mest hensigtsmæssige former for bistand ikke udelukkende gavebistand, men også lån eller andre kombinerede former for støtte. Her bør parametrene supplere millennium-udviklingsmålene ved at medtage målet om social samhørighed ([22]) som fastsat på topmødet mellem EU, Latinamerika og Caribien i Guadalajara i 2004. Opnåelse af social samhørighed forudsætter blandt andet reformer af budgetforvaltningen samt et progressivt skattesystem.

8. **Forslag**

8.1 Bekæmpelsen af fattigdom bør for EØSU at se være et nøgleelement i EU's arbejde for en mere retfærdig, sikker og miljømæssig ansvarlig globalisering. Den bør også være den logiske projicering udadtil af dets interne model for økonomisk udvikling og social harmoni ([23]).

8.2 EØSU mener, at den europæiske udviklingspolitik bør spille en grundlæggende rolle såvel i udbredelsen af EU's grundlæggende værdier som i forebyggelsen af de negative følger (usikkerhed, rovdrift på naturressourcer, ukontrollerede migrationsstrømme) af fattigdom og usikkerhed. Det foreslår således, at den europæiske udviklingspolitik sidestilles med sikkerhedspolitikken.

([20]) Jf. udtalelse (EUT C 157 af 28.6.2005) om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgangen til EU's eksterne bistand«.

([21]) Kommissionen har udarbejdet en studie over supplerende udviklingsfinansiering, april 2005: *Commission Staff Working Paper, New Sources of Financing for Development: A Review of Options (SEC(2005) 467)* og en meddelelse»*Hurtigere opfyldelse af Millennium-udviklingsmålene: Udviklingsfinansiering og udviklingsbistandens nyttevirkning« KOM(2005) 133 endelig*. Her ses der nærmere på forskellige initiativer og medlemsstaternes holdninger hertil. Skønt disse ikke er endeligt fastlagt, har nogle medlemsstater anlagt mere progressive holdninger vedrørende disse nye kilder til finansiering fra globale fonde.

([22]) Se udtalelse (EUT C 112 af 30.4.2004) om »Social samhørighed i Latinamerika og Caribien«.

([23]) Jf. EØSU's udtalelse om »EU og resten af verden: Det organiserede civilsamfunds rolle«, som er under udarbejdelse (ordfører: Christoforos Koryfidis – C 74 af 23.3.2005).

8.3 På denne baggrund foreslår EØSU, at fremme af den europæiske sociale model (regulering på det sociale område, forhandlingssystem mellem arbejdsmarkedets parter, sociale sikringssystemer for alle borgere) i en tid med økonomisk globalisering bliver et centralt element i EU's udviklingspolitik.

8.4 EØSU er af den opfattelse, at begrænsningen af toldbarriererne mod udviklingslandenes eksport og af subvention (herunder landbrugsstøtte) knyttet til eksportpriser kan bidrage ([24]) til at afbøde fattigdom, skønt effekten på kort sigt kan gå i modsat retning (da nogle udviklingslande, som er nettoimportører, kan blive berørt af prisstigninger). Ligeledes opfordrer det til en revision af aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder. EØSU går ind for, at åbningen af udviklingslandenes markeder sker gennem en gradvis integration af dem i de globale markeder og ledsages af programmer for styrkelse af disse landes strukturelle opbygning.

8.5 EØSU foreslår, at der i associeringsaftalerne mellem EU og forskellige lande og regioner i resten af verden indbygges en social dimension, der som minimum skal omfatte fremme af anstændigt arbejde, udvikling af offentlige og private sociale sikringsordninger samt fuld overholdelse af de arbejdsrettigheder, der er fastlagt i ILO's grundlæggende konventioner. EØSU foreslår også, der i disse aftaler indbygges mekanismer for inddragelse af det organiserede civilsamfund.

8.6 Anstændigt arbejde som defineret af Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) er en væsentlig faktor i udryddelsen af fattigdom og styrkelse af social samhørighed. EØSU foreslår derfor, at anstændigt arbejde bliver det 9. millennium-udviklingsmål.

8.7 Beskyttelse af menneskerettigheder er en af hovedhjørnestene i EU's udviklingspolitik. Derfor foreslår EØSU, at denne politik udbygges med foranstaltninger til effektiv beskyttelse af forkæmpere for menneskerettighederne — herunder menneskerettighederne på arbejdspladsen — i de regioner, som er omfattet af udviklingssamarbejdet.

8.8 EØSU foreslår at medtage miljødimensionen blandt indikatorerne for effektivitet i gennemførelsen af udviklingsstrategien. Undersøgelse af miljøindvirkningen bør endvidere være et obligatorisk krav til foranstaltninger af et vist omfang.

8.9 EØSU mener, at EU's udviklingspolitik skal bidrage til lovlig integration af migrationsstrømme under overholdelse af indvandrernes rettigheder. Endvidere bør den fremme en politik for samudvikling, der også kommer oprindelseslandene til gode, gennem kompensation for hjerneflugt, fjernelse af hindringer for indvandrernes pengeoverførsler og støtte til indvandrere, der ønsker at vende hjem for at etablere produktionsvirksomheder. Under alle omstændigheder må indvandringspolitikken ikke udvikle sig til en politik, der stiller nye betingelser for udviklingspolitikken.

8.10 EØSU opfordrer til at sikre kohærens mellem alle EU-politikker og udviklingsstrategien. Udviklingspolitikken skal også bevare sin uafhængighed og specifikke karakter i forhold til andre politikker. EØSU mener, at behovet for en harmonisering af EU's og medlemsstaternes udviklingspolitikker bliver stadig mere påtrængende. Derfor er det nødvendigt at fastlægge en fælles europæisk platform eller agenda for den europæiske udviklingspolitik, som fastsætter tidsrammer og systemer til opfølgning fra medlemsstaternes side. EØSU går ligeledes ind for, at medlemsstaterne og EU deltager i multilaterale fora med fælles holdninger. EØSU støtter Kommissionens holdning vedrørende behovet for en udviklingspolitik på europæisk plan, der forpligter såvel medlemsstaterne som Kommissionen selv.

8.11 Udryddelse af fattigdom kræver blandt andet en anden fordeling af magt og muligheder. For at nå dette mål er det af afgørende betydning at konsolidere de institutioner, der danner fundamentet i en demokratisk retsstat med en social dimension. Styrkelse af civilsamfundsorganisationerne er også en meget vigtig forudsætning. EØSU foreslår derfor, at der afsættes midler til opfyldelse af sidstnævnte mål.

8.12 I lyset af eksemplet med de velkonsoliderede forbindelser mellem EU og AVS opfordrer EØSU Kommissionen, Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet til at give deres støtte til, at EØSU's rolle udvides til også at omfatte forbindelserne med økonomiske og sociale interessegrupper i andre regioner såsom Latinamerika og Euro-Middelhavslandene. EØSU opfordrer de politiske instanser til at støtte følgende: et politisk mandat og tildeling af midler, som gør det muligt at inddrage de økonomiske og sociale interessegrupper; institutionel anerkendelse af dialogen med civilsamfundet og dets officielle og regelmæssige deltagelse i opfølgningen af associeringsaftaler, topmøder, blandede parlamentariske udvalg og politikker på områder af relevans for civilsamfundet såsom social samhørighed og anstændigt arbejde; EØSU's bestræbelser på at fremme såvel den rådgivende funktion som den sociale dialog i samarbejde med ILO og andre internationale organisationer. I denne konkrete forbindelse beder EØSU Kommissionen, Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet om at give deres støtte til, at der i punkt 2.2 i fælleserklæringen om EU's udviklingspolitik indføjes en specifik henvisning til EØSU som effektiv og nødvendig formidler af dialogen med de økonomiske og sociale interessegrupper.

8.13 EØSU foreslår, at fremme af stabile og demokratiske rammer om arbejdsmarkedsrelationerne og den sociale dialog samt tilskyndelse til virksomhedernes sociale ansvar bliver centrale mål for EU's udviklingspolitik.

([24]) Ifølge forskellige internationale institutioners undersøgelser er eksportstøttenedskæringers konsekvenser for udviklingslandenes økonomi vanskelige at vurdere og afhænger af de forskellige landes særlige forhold og af deres samhandels struktur.

8.14 EØSU mener, at EU i sin indsats først og fremmest bør satse på globale multisektorielle strategiske mål. Det støtter endvidere ønsket om at gøre bistand til Afrika syd for Sahara til en prioritet under forudsætning af, at der skabes betingelser for en bedre forvaltning i dette område. EØSU går også ind for, at der ydes EU-bistand til alle fattige lande.

8.15 EØSU mener, at EU's udviklingspolitik bør fokusere mere på mellemindkomstlande med store interne problemer med fattigdom og ulighed. Nogle lande i Latinamerika — hvormed EU har planer om at indgå et strategisk partnerskab — og Asien er omfattet af denne definition.

8.16 EØSU foreslår, at de initiativer til gældseftergivelse, som G8-landene har vedtaget, udvides til alle fattige lande, og at de reelt finansieres med ekstra midler.

8.17 EØSU noterer, at der er behov for supplerende finansieringskilder for at opfylde udviklingsmålene. Under alle omstændigheder bør der kun gives støtte til anvendelse af internationale finansielle bidrag, som kan opnå bred politisk opbakning.

8.18 EØSU mener, at afbinding af bistanden bør være et af de centrale mål med EU's udviklingsstrategi. Det opfordrer Rådet til at komme videre med ændringen af forordningen om afbinding af bistanden og endda gå videre end anbefalingerne fra Komitéen for Udviklingsbistand (DAC).

8.19 EØSU foreslår, at der anvendes nye fremgangsmåder for gældsombytning i stil med dem, der sigter på undervisning eller sociale formål (støtte til indvandrere, der ønsker at vende hjem, styrkelse af frivillige sociale organisationer osv.).

8.20 Større effektivitet i bistanden er også fremover en udfordring for alle involverede aktører. EØSU mener, at der bør udfoldes stadig større bestræbelser på bedre opfyldelse af udviklingsmålene.

8.21 Det er efter EØSU's mening absolut nødvendigt at udforme en politik, som sigter mod at øge den folkelige opbakning til udviklingspolitikken og samtidig øge den offentlige bevidsthed verden over. EØSU vil gerne fungere som instrument for gennemførelsen af en sådan politik i samarbejde med EU-institutionerne.

Bruxelles, den 29. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den sociale dialog og inddragelse af arbejdstagerne — nøglen til foregribelse og forvaltning af industrielle ændringer«

(2006/C 24/17)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 1. juli 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: *»Den sociale dialog og inddragelse af arbejdstagerne — nøglen til foregribelse og forvaltning af industrielle ændringer«*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer, som udpegede Gustav Zöhrer til ordfører. CCMI vedtog sin udtalelse den 12. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005, mødet den 29. september, følgende udtalelse med 138 stemmer for, 2 imod og 7 hverken for eller imod:

1. Indledning og mål

1.1 Industriel omstilling er en vedvarende proces, hvorunder en industrisektor tilpasser sig ændrede betingelser i det økonomiske miljø for at kunne bevare konkurrenceevnen og skabe vækstmuligheder.

1.2 Industriel omstilling er således en nødvendig tilpasning til ændrede markedsbetingelser, ændret teknologi samt ændrede retlige, social-, arbejdsmarkeds- eller økonomisk-politiske rammebetingelser eller ændringer i samfundet som sådant. I bedste fald bliver sådanne ændringer forudset eller bevidst iværksat, så den pågældende sektor kan handle proaktivt, gennemføre en gradvis tilpasning og minimere de negative konsekvenser af tilpasningsprocessen.

1.3 Reageres der for sent eller slet ikke på indtrufne ændringer, fører det til tab af konkurrenceevne og bringer arbejdspladser i fare. Omstruktureringer, der først foretages som en reaktion herpå, er for det meste forbundet med smertelige konsekvenser, ikke mindst for beskæftigelsen og arbejdsbetingelserne. En dårligt styret omstrukturering kan skade den enkelte virksomheds eller hele erhvervets image og skabe en negativ holdning til omstillinger.

1.4 Uanset dens form er industriel omstilling en vedvarende proces inden for økonomien, som imidlertid i hovedsagen kan og skal styres af aktørerne. Den foregår i virksomhederne og har konsekvenser for alle parter i og omkring virksomhederne (arbejdstagerne, arbejdsgiverne, regionerne o.s.v.).

1.5 Processens succes kan på den ene side måles på virksomhedernes eller sektorens konkurrence- og innovationsevne, på den anden side på sikringen af arbejdspladser og den sociale tackling af negative følger.

1.6 Men succes opnås uden tvivl bedst, hvis de berørte parter inddrages i tilrettelæggelsen af omstillingen. At planlægningen af omstillingen foregår på alle niveauer i sektorerne og virksomhederne og ikke kun på virksomhedens ledelsesniveau, er ikke bare af betydning for en vellykket og accepteret tilpasningsproces, men også en vigtig forudsætning for konkurrenceevnen. Den sociale dialog og arbejdstagernes inddragelse og medvirken er derfor et væsentligt element i den europæiske samfundsmodel.

1.7 Et overblik over Kommissionens industripolitiske initiativer fra den seneste tid viser, at også Kommissionen lægger stadig større vægt på synergi og på inddragelse af alle berørte parter med henblik på at sikre vellykket gennemførelse af strukturomlægningen. Disse foranstaltninger kan gøre det muligt at gennemføre industriel omstilling på en socialt acceptabel måde, hvis arbejdsmarkedsparterne systematisk inddrages i foregribelsen og håndteringen af ændringerne, og hvis man konsekvent forfølger det dobbelte mål at sikre virksomhedernes konkurrenceevne og at minimere de negative sociale konsekvenser.

1.8 Udvalget har i sin udtalelse om »Industrielle ændringer: den aktuelle situation og fremtidsudsigter — en generel strategi« [1] foreslået, at Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer bl. a. beskæftiger sig med at indkredse

— positive fælles faktorer, som gør det muligt at foregribe og forvalte industrielle ændringer, og finde frem til, hvordan EU og medlemsstaterne kan forbedre virksomhedernes konkurrenceevne og rentabilitet ved at fremme den sociale dialog og samarbejdet mellem alle de berørte aktører

— fælles faktorer, som kan fremme en bæredygtig udvikling og forbedre den sociale og territoriale samhørighed for at sætte skub i Lissabon-strategien samt fremme en ramme og nogle vilkår, der gør det muligt at igangsætte industrielle ændringer, som er forenelige med de krav, der stilles dels til virksomhedernes konkurrenceevne, dels til økonomisk, social og territorial samhørighed. [2]

1.9 Naturligvis er det nødvendigt med en række foranstaltninger på forskellige niveauer for med held at klare omstillingen. På EU-niveau må omstillingen betragtes ud fra en horisontal synsvinkel og ledsages af en række foranstaltninger (f. eks. vedrørende de makroøkonomiske rammebetingelser, beskæftigelses-, social- og arbejdsmarkedspolitikken, de finansielle støtteinstrumenter, industripolitikken, m. v.).

---

[1] (CCMI/002); Ordfører: Joost Van Iersel; Medordfører: Varea Nieto.
[2] Smst. pkt. 1.7.

1.10 Formålet med nærværende udtalelse er at påpege, at social dialog og arbejdstagernes inddragelse og medvirken er nøglen til vellykket tackling af industriel omstilling, og at drage konsekvenser for den sociale dialogs fremtidige udvikling og for kommende EU-foranstaltninger.

2. Den sociale dialogs bidrag til at forme den industrielle omstilling

2.1 Den sociale dialog foregår på flere forskellige niveauer med hvert sine aktører. Hvert niveau, det være sig nationalt, regionalt, europæisk, virksomhedsmæssigt, sektorielt eller tværsektorielt, kan yde sit særlige og vigtige bidrag til at forberede omstillingen og til at sikre, at den forløber socialt acceptabelt. Men for at leve op til sin rolle må den sociale dialog opfylde en række betingelser, og de forskellige aktionsniveauer må afstemmes i forhold til hinanden.

2.1.1 For at omstillingen kan præges af fremsyn er det nødvendigt, at arbejdsmarkedsparterne i fællesskab udvikler langsigtede perspektiver. Det forudsætter et konsolideret og fortroligt partnerskab og en dialogtradition, som gør det muligt at udarbejde langsigtede planer, men også at enes om løsninger i krisetider. Det er en vigtig forudsætning, at arbejdsmarkedsparternes organisationer råder over repræsentative og stabile strukturer.

2.1.2 Det er derfor også af afgørende betydning at hjælpe de nye medlemsstater med at opbygge og styrke den sociale dialogs strukturer, så parterne i fællesskab kan tackle den udfordring, de stilles over for i form af industriel omstilling som følge af integrationsprocessen.

2.1.3 For at fremme en positiv indstilling til omstilling bør der i tide — på grundlag af en deltagelsesorienteret virksomhedskultur — udvikles en fælles forståelse af, hvad omstillingen indebærer, og af arbejdsmarkedsparternes muligheder for at præge den. Samtidig kan omstillingen på lang sigt forberedes via foranstaltninger som f. eks. uddannelse, flerfunktionalitet og livslang læring. Disse foranstaltninger bør især sigte mod at fremme arbejdstagernes jobegnethed.

2.2 I forbindelse med en høring foranstaltet af Kommissionen i januar 2002 har arbejdsmarkedets parter beskæftiget sig med omstruktureringer og deres konsekvenser og håndtering. Ud fra konkrete tilfælde blev der påvist eksempler på god praksis. Som resultat fastlagde arbejdsmarkedets parter »retningslinjer for håndtering af omstruktureringer«. Udvalget så gerne dette arbejde videreført og konkretiseret.

2.3 At foregribe omstilling forudsætter kendskab til årsager og sammenhænge. Det er derfor vigtigt, at arbejdsmarkedets parter regelmæssigt udveksler synspunkter om fremtidsudsigterne i deres branche og i deres virksomheder. Det Europæiske Overvågningscenter for Forandringer under Dublin-instituttet til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene kan yde et vigtigt bidrag hertil.

2.4 Af stor betydning er også EU's sektorspecifikke initiativer, der på baggrund af en analyse af en sektors situation og fremtidsudsigter i en omfattende konsultationsprocedure under inddragelse af arbejdsmarkedets parter udarbejder konkrete henstillinger til foranstaltninger, der kan sikre og fastholde konkurrenceevnen.

2.5 EKSF-traktaten indførte på europæisk plan det første eksempel på en social sektordialog. En kontinuerlig social dialog knyttet til EKSF's instrumentarium med kontinuerlig markedsovervågning, forsknings- og innovationsprogrammer, pris- og konkurrencepolitik samt tilpasningsforanstaltninger for arbejdstagerne og regionerne har vist, at industrielle strukturændringer og omstillinger kan foregå på en socialt acceptabel måde. Også i dag bør der trækkes på alle de instrumenter, traktaterne rummer, med henblik på at håndtere omstillingen.

2.5.1 Også efter EKSF-traktatens udløb er det ønskeligt, at denne bredtfavnende metode kommer til at præge arbejdet i de nuværende EU-sektordialoger, der foregår i sektorudvalgene for den sociale dialog. Dermed ville disse udvalg, ud over at behandle social- og arbejdsmarkedsmæssige spørgsmål, i højere grad end hidtil kunne fungere som høringsorganer i forbindelse med alle EU-initiativer, der har indflydelse på den industrielle udvikling i en sektor.

3. Arbejdstagernes inddragelse og medvirken og deres betydning for den industrielle omstilling

3.1 For arbejdstagerne har den industrielle omstilling konsekvenser, der kan strække sig fra ændrede kvalifikationskrav som følge af teknologiske fornyelser og ændringer af arbejdets tilrettelæggelse og arbejdsbetingelserne til tab af arbejdspladsen. Det er derfor af stor betydning, hvordan arbejdstagerne kan indstille sig på disse ændrede betingelser, og hvilke foranstaltninger der træffes for at minimere de negative konsekvenser for dem og for at optimere de positive følgevirkninger. Det spiller i den forbindelse en væsentlig rolle, om arbejdstagerne i tide og på hensigtsmæssig vis informeres om forandringer og kan påvirke processen.

3.2 Kun sådan er der mulighed for, at omstillingen ikke bare gennemføres på virksomhedens ledelsesniveau, men også i de ansattes bevidsthed, så de accepterer den. Lykkes det ikke at gennemføre omstillingen på en måde, der er socialt acceptabel for arbejdstagerne, resulterer det i konflikter.

3.3 Inddragelse af arbejdstagerne (samt deres repræsentanter i virksomhederne og deres fagforeninger) og deres medvirken til at forme omstillingen er således et væsentligt bidrag til, at omstillingsprocessen tackles socialt acceptabelt, at jobegnetheden bevares, og at konflikter undgås. Ideelt set bør virksomhederne udvikle sig til interaktive organisationer, der handler proaktivt. Det fremmer innovationen i virksomheden og i sidste instans også dens konkurrenceevne.

3.4 Da virksomhedernes beslutninger i tiltagende omfang træffes i en global økonomisk sammenhæng og ofte i multinationale koncerner, får grænseoverskridende former for arbejdstagerrepræsentation større og større betydning ved siden af de nationale muligheder og instrumenter.

3.5 Europæiske samarbejdsudvalg spiller en særlig rolle i den forbindelse. Der er allerede eksempler på, at virksomheder har indgået aftaler med europæiske samarbejdsudvalg om omstruktureringsforanstaltninger. Der er også eksempler på, at der er indgået aftaler med europæiske faglige organisationer. Erfaringerne hermed er positive, da der netop i internationale koncerner er fare for, at begrænsning af de sociale konsekvenser på ét etableringssted sker på bekostning af forholdene på et andet etableringssted.

3.6 Man må gå ud fra, at den tværnationale sociale dialog på virksomhedsniveau udvikler sig dynamisk videre. Men udvalget må konstatere, at denne udvikling ikke er uproblematisk for de berørte. Der savnes i forbindelse med sådanne aftaler en sikker retlig ramme, der fastlægger den juridisk bindende karakter og tager hensyn til arbejdsmarkedsparternes, dvs. arbejdsgivernes og de legitimerede arbejdstagerrepræsentanters legitimation og traditionelle roller. Samme synsvinkel må anlægges på det forslag om udarbejdelse af en fakultativ ramme for tværnationale kollektive overenskomstforhandlinger, som Kommissionen bebuder i meddelelsen om den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden for perioden 2005 — 2010.

3.7 Udvalget er klar over, at arbejdstagerinddragelsens instrumenter og strukturer ikke er så højtudviklede i forbindelse med små og mellemstore virksomheder som for de større virksomheders vedkommende. Men udvalget mener, at en partnerskabspræget fremgangsmåde i forbindelse med tacklingen af ændringer også er af stor betydning i disse virksomheder, til trods for de anderledes forudsætninger.

4. **Fællesskabets politik vedrørende industrielle ændringer**

4.1 *Retsforskrifter*

4.1.1 Der eksisterer allerede en række Fællesskabsforskrifter, der direkte eller indirekte har at gøre med industrielle ændringer eller med omstruktureringer og deres konsekvenser. I forskellige direktiver fastlægges der regler for informations- og høringsret og for arbejdstagernes beskyttelse mod følgerne af omstruktureringer (Europæiske samarbejdsudvalg, Det Europæiske Aktieselskab, rammer for information og høring på nationalt plan, arbejdsgiverens insolvens, virksomhedsoverdragelse, kollektive afskedigelser, ret til høring i forbindelse med EU's konkurrenceregler).

4.1.2 Alle disse retsforskrifter drejer sig enten om en meget generel ramme for information og høring eller punktuelt om bestemte følger af ændringer eller omstruktureringer, og de kan anvendes mere eller mindre uafhængigt af hinanden. Byggende på dette fundament skal fællesskabsretten efter udvalgets opfattelse vurderes, konsolideres og evt. videreudvikles med henblik på at foregribe omstillinger.

4.2 *Industripolitik*

4.2.1 Med sin meddelelse fra april 2004 »Opfølge strukturændringer: En industripolitik for det udvidede Europa« ([3]) har Kommissionen indledt en ny æra i den europæiske industripolitik. I sin udtalelse fra december 2004 hilste udvalget Kommissionens strategi velkommen. Der er grund til endnu en gang at understrege det paradigmeskift, Kommissionen har foretaget, hvormed den igen har sat industripolitikken øverst på dagsordenen.

4.2.2 Efter udvalgets opfattelse drejer det sig nu først og fremmest om at uddybe den sektorvise fremgangsmåde, der gør det muligt at finde skræddersyede løsninger for de enkelte sektorer. Men man skal ikke kun tage fat på de erhvervssektorer, der er i krise, men gennemføre analyser i flest mulige sektorer, der er af betydning for Europa, for tidligt at imødegå ændringerne og håndtere dem proaktivt. I den forbindelse må den sociale dialog spille en væsentlig rolle.

4.3 *Social dialog*

4.3.1 På forårstopmødet i 2004 opfordrede Det Europæiske Råd medlemsstaterne til at indgå partnerskaber vedrørende strukturændringer, som inddrager arbejdsmarkedsparterne, civilsamfundet og statslige organer.

4.3.2 På baggrund af denne opfordring og med henblik på midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien har Kommissionen offentliggjort meddelelsen »Reformpartnerskaber i et udvidet Europa — Øge den europæiske sociale dialogs bidrag« ([4]).

4.3.3 Denne meddelelse har til formål at gøre opmærksom på resultaterne af den europæiske sociale dialog og forklare dem nærmere, øge virkningen heraf og fremme en videreudvikling på grundlag af effektiv interaktion mellem arbejdsmarkedets parter på forskellige niveauer.

4.3.4 I meddelelsen kræver Kommissionen, at den sociale dialog skal føre til konkrete resultater. Derfor anbefaler den arbejdsmarkedets parter i højere grad at bringe de tekster, de udarbejder, til offentlighedens kundskab, at gøre dem mere overskuelige og at formulere dem mere effektivt (f. eks. ved at anvende et let forståeligt sprog), at følge dem op og at standardisere tekstkategorierne. Det skal i den forbindelse nævnes, at den europæiske sociale dialogs effektivitet i stigende grad afhænger af relationerne mellem arbejdsmarkedets parter på det nationale plan.

4.3.5 Kommissionen fremsætter i meddelelsen en række forslag, der skal styrke synergien mellem de forskellige niveauer (det europæiske, det nationale, det sektorielle, virksomhederne) og forbedre den europæiske sociale dialogs strukturer og dermed dens gennemslagskraft samt ledsageforanstaltningerne.

([3]) KOM(2004) 274 endelig af 20.4.2004.
([4]) KOM(2004) 557 endelig.

4.3.6 På indeværende tidspunkt vil udvalget ikke kommentere Kommissionens forslag nærmere, da det først tilkommer de autonome arbejdsmarkedsparter at beskæftige sig med dem.

4.3.6.1 Men udvalget hilser alle bestræbelser på at styrke den sociale dialog velkomne. Dette gælder navnlig udviklingen af den sociale dialog i de nye medlemsstater, der fremdeles er præget af store mangler. F.eks. i forbindelse med uddannelse, styrkelse af strukturerne og teknisk bistand er der brug for en omfattende indsats, især af finansiel art. Kommissionens forslag om også at anvende en del af strukturfondenes midler hertil forekommer logisk og konsekvent.

I de nye EU-medlemslande medfører omstruktureringsprocesserne væsentlige stillingsnedskæringer og ledsages i vid udstrækning af virksomhedsprivatiseringer. Det er nødvendigt at have en velfungerende social dialog for allerede under planlægningen af disse omstruktureringer at kunne forhandle sig frem til sociale pakkeløsninger og sikre deres juridiske gennemførelse.

4.3.6.2 Udvalget bifalder også Kommissionens plan om at tilskynde nye sektorer til at etablere en social dialog og bidrage til at realisere Lissabon-målsætningerne.

4.4 *Omstrukturering og beskæftigelse*

4.4.1 Ifølge den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, som Kommissionen vedtog den 9. februar 2005 samtidig med meddelelsen om revisionen af strategien for bæredygtig udvikling, skal Kommissionen udforme en strategi for håndtering af omstruktureringer, som indebærer bedre samspil mellem de relevante EU-politikker, en højere grad af inddragelse af arbejdsmarkedets parter, bedre overensstemmelse mellem de politiske mål og de til rådighed stående midler og tilpasning af de retlige og aftalemæssige rammebetingelser.

4.4.2 I meddelelsen »Omstruktureringer og beskæftigelsen« ([5]), som Kommissionen fremlagde den 31. marts 2005, angives det, hvilke foranstaltninger der skal udvikles eller styrkes på baggrund af de midler, som EU kan frigøre til formålet. Der anlægges såvel et horisontalt som et sektorielt perspektiv, og der foreslås en række foranstaltninger inden for flere af Fællesskabets forskellige politikområder.

4.4.3 Udvalget vil beskæftige sig med denne meddelelse i en separat udtalelse. Det bifalder under alle omstændigheder den omfattende, tværsektorielle fremgangsmåde, Kommissionen har valgt. Set ud fra nærværende udtalelses perspektiv skal nogle af Kommissionens forslag især fremhæves.

4.4.3.1 Udbygning af den sociale sektordialog fortjener særlig opmærksomhed. Udvalget er enigt med Kommissionen i, at arbejdsmarkedets parter som følge af deres branchekendskab kan spille en særlig rolle ved at varsko de offentlige myndigheder. Det bør dog ikke kun foregå i krisesituationer, men overalt, hvor arbejdsmarkedets parter ser en grund til at skride ind, altså ikke bare, »hvor der er grund til bekymring«. Det ville stemme bedre med kravet om at foregribe og følge omstruktureringsprocessen.

4.4.3.2 Udvalget imødeser med interesse den bebudede meddelelse om virksomhedernes sociale ansvar, der navnlig skal omhandle positive initiativer, som virksomhederne iværksætter efter samråd med de berørte parter i tilfælde af omstrukturering. Ud over at videreudvikle retsgrundlaget er det nemlig vigtigt også at fremme og udbrede kendskabet til god praksis i forbindelse med tackling af ændringer. Navnlig ønsker udvalget at understrege, at der i processerne også skal tages hensyn til dem, der berøres indirekte af omstruktureringer i bestemte virksomheder (underleverandører, udbydere af tjenesteydelser m.v.).

4.4.3.3 Udvalget bifalder også oprettelsen af et »Forum for Omstruktureringer«. Det skal have til opgave at følge udviklingen og fremme koordinering af de forskellige initiativer. Foruden Kommissionen inddrages andre EU-institutioner samt arbejdsmarkedets parter og repræsentanter for videnskabelige kredse i dette forum. Dette repræsenterer en videreførelse af den tværgående fremgangsmåde i meddelelsen. Udvalget vil gerne bidrage med sin sagkundskab til arbejdet i dette forum.

4.4.3.4 Kommissionen planlægger desuden at gennemføre anden fase af høringen af arbejdsmarkedets parter om omstrukturering af virksomheder og om de europæiske samarbejdsudvalg. Som allerede nævnt i punkt 2.2, 3.5 og 3.6 finder udvalget det nødvendigt, at der tages fat på disse to problemstillinger.

5. **Konklusioner**

5.1 At tackle den industrielle omstilling og dermed opretholde og genskabe virksomhedernes og sektorernes konkurrenceevne er en afgørende udfordring, som Europa må leve op til, og som vil bidrage væsentligt til realisering af Lissabon-målsætningerne.

Omstillingsprocessens succes skal ikke alene måles på virksomhedens eller sektorens konkurrenceevne, men også på sikring af arbejdspladser og social tackling af de negative følger.

5.2 Ud over en række foranstaltninger på forskellige områder spiller den sociale dialog og arbejdstagernes inddragelse og medvirken en nøglerolle med henblik på heldig gennemførelse af industriel omstilling.

5.3 Den sociale dialog må bygge på et konsolideret og fortroligt partnerskab og en dialogtradition, og den forudsætter repræsentative og stabile strukturer. Udvalget hilser alle bestræbelser på at styrke den sociale dialog velkomne. Dette gælder navnlig udviklingen af den sociale dialog i de nye medlemsstater, hvor der er store mangler.

([5]) KOM(2005) 120 endelig.

5.4 De analytiske instrumenter, arbejdsmarkedsparterne har til rådighed, må forbedres. Det Europæiske Overvågningscenter for Forandringer under Dublin-instituttet til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene kan yde et vigtigt bidrag hertil.

5.5 EU's sektorspecifikke initiativer, der på baggrund af en analyse af en sektors situation og fremtidsudsigter i en omfattende konsultationsprocedure under inddragelse af arbejdsmarkedets parter udarbejder konkrete henstillinger om foranstaltninger, der kan sikre og fastholde konkurrenceevnen, er af stor betydning. Udvalget bifalder derfor Kommissionens plan om at tilskynde nye sektorer til at etablere en social dialog og bidrage til at realisere Lissabon-målsætningerne.

5.5.1 Men man skal ikke kun tage fat på de erhvervssektorer, der er i krise, men gennemføre analyser i flest mulige sektorer, der er af betydning for Europa, for tidligt at imødegå ændringer og håndtere dem proaktivt.

5.6 Arbejdstagernes inddragelse og medvirken (samt inddragelse af deres repræsentanter i virksomhederne og deres fagforeninger) er et væsentligt bidrag til, at omstillingen tackles socialt acceptabelt i virksomhederne. Dette fremmer bl.a. innovation og i sidste instans også virksomhedens konkurrenceevne.

5.7 Europæiske samarbejdsudvalg spiller en særlig rolle i den forbindelse. Man må gå ud fra, at den tværnationale sociale dialog på virksomhedsniveau videreudvikler sig dynamisk, idet der allerede er eksempler på, at virksomheder har indgået aftaler med europæiske samarbejdsudvalg eller med europæiske faglige organisationer om omstruktureringsforanstaltninger. Samme synsvinkel må anlægges på det forslag om udarbejdelse af en fakultativ ramme for tværnationale kollektive overenskomstforhandlinger, som Kommissionen bebuder i sin meddelelse om den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden for perioden 2005 — 2010.

5.8 Udvalget bifalder den omfattende tværsektorielle fremgangsmåde, Kommissionen har valgt i meddelelsen »Omstruktureringer og beskæftigelsen« ([6]) af 31. marts 2005. Udbygning af den sociale sektordialog fortjener særlig opmærksomhed, idet den kan yde et vigtigt bidrag til at foregribe og ledsage omstruktureringsprocessen.

5.8.1 Udvalget imødeser med interesse den bebudede meddelelse om virksomhedernes sociale ansvar.

5.8.2 Udvalget vil gerne bidrage med sin fagkundskab til arbejdet i Forummet for Omstruktureringer.

Bruxelles, den 29. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([6]) KOM(2005) 120 endelig.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kvinder og fattigdom i EU

(2006/C 24/18)

Europa-Parlamentet besluttede den 28. april 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: *Kvinder og fattigdom i EU*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede **Brenda King** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. september 2005.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 420. plenarforsamling den 28.-29. september 2005, mødet den 29. september, følgende udtalelse med 79 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod:

1. **Baggrund**

1.1 *International dag for udryddelse af fattigdom*

FN's generalforsamling har erklæret den 17. oktober for international dag for udryddelse af fattigdom for at øge opmærksomheden omkring behovet for at udrydde nød og fattigdom i alle lande.

1.2 *Kvinder og fattigdom i EU*

Regionsudvalget, EØSU og Europa-Parlamentet vil hver især udarbejde et dokument om *Kvinder og fattigdom i EU* i forbindelse med denne dag for at medvirke til en bredere debat om fattigdommen i EU. Der er foregået en høj grad af koordinering mellem disse EU-institutioner, selvom dokumenterne er skrevet ud fra forskellige perspektiver.

1.3 *Definition af fattigdomstruet*

Fattigdomstruede defineres som personer med en indkomst på under 60 % af den nationale medianindkomst. Indkomst defineres som husstandens samlede disponible indkomst fordelt på de enkelte medlemmer af husstanden.

1.4 *Rammer for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse i EU*

I 2000 blev medlemsstaterne enige om at fastlægge en europæisk strategi for bekæmpelse af social udstødelse under anvendelse af den åbne koordinationsmetode. Strategien omfatter vedtagne mål og medlemsstaternes forpligtelse til hvert andet år at fremlægge en national handlingsplan i henhold til disse mål. Indikatorerne dækker fire dimensioner af social udstødelse: økonomisk fattigdom, beskæftigelse, sundhed og uddannelse. Ligestilling mellem mænd og kvinder indgår ikke som et overordnet mål i denne EU-strategi.

I 1999 vedtog Rådet en samordnet strategi for modernisering af socialsikring. Socialsikring er et af de vigtige midler til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse i EU's medlemsstater. Strategien fokuserer på tre temaer: politikker for social integration, reform af pensionssystemet og reform af sundhedssystemer. Ligestillingsaspektet er ikke medtaget i strategien.

I lyset af resultaterne af de nyligt afholdte folkeafstemninger om EU-forfatningen har det britiske formandskab bebudet en meddelelse om socialsikringssystemer i oktober 2005.

1.5 *Retlige rammer*

De fleste politikker vedrørende fattigdom og social udstødelse henhører under medlemsstaternes kompetence. Ifølge traktatens artikel 136 og 137 spiller EU imidlertid en aktiv rolle med hensyn til at støtte og supplere medlemsstaternes aktiviteter til bekæmpelse af social udstødelse.

Traktatens artikel 13 giver EU kompetence til at træffe foranstaltninger, herunder lovgivningsmæssige, til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

1.6 *Fattigdomsniveauet i EU*

I 2001 var et signifikant stort antal personer berørt af relativ indkomstfattigdom. Mere end 55 mio. mennesker eller 15 % af befolkningen i EU var truet af fattigdom. [1] Mere end halvdelen af dem forblev på en relativ lav indkomst. Andelen af fattigdomstruede varierer betydeligt mellem medlemsstaterne fra 9 % af befolkningen i Sverige til 21 % i Irland. Generelt er kvinder berørt heraf i markant højere grad.

[1] Indikatorerne for fattigdomsrisiko stammer fra EU's husstandsundersøgelse.

1.7 *Omfanget af social udstødelse*

Jo længere man skal leve af en lav indkomst, jo større er risikoen for afsavn og udelukkelse fra sociale, kulturelle og økonomiske aktiviteter. I alle lande har mindst halvdelen af de fattigdomstruede i 2001 levet af en lav indkomst i en længere periode, dvs. at de havde en ækvivalensindkomst under tærsklen på 60 % i det pågældende år og i mindst de to umiddelbart foregående år (dvs. 1998-2000). I EU var 9 % af befolkningen i gennemsnit vedvarende fattig i 2001. Også her er kvinder generelt berørt i markant højere grad.

1.8 *Demografisk og samfundsmæssig kontekst i EU*

Den demografiske kontekst i EU er under voldsom forandring, fordi den århundredlange vækst i den del af Europas befolkning, der befinder sig i den erhvervsaktive alder, snart går i stå. Mennesker på 65 år og derover udgør 16 % af den samlede befolkning, mens gruppen af mennesker under 15 år udgør 17 %, og den forventede levetid stiger. I løbet af de kommende 15 år vil antallet af personer over 80 år stige med næsten 50 %. ([2])

Samtidig er familiestrukturerne under forandring. Der indgås færre og senere ægteskaber, antallet af skilsmisser er stigende, og der ses et fald i antallet af par med børn. Det har ført til en udvikling i retning af mindre husstande, og det gælder for alle aldersgrupper. Nobelpristager og økonom Gary Becker og hans kollega, Judge Richard Posner, mener, at disse forandringer i stor udstrækning kan forklares i økonomiske termer ([3]). De hævder, at kvinders større økonomiske uafhængighed takket være jobmuligheder uden for hjemmet betyder, at man bevæger sig bort fra det »patriarkalske ægteskab« — hvor manden skaffer indkomst og kvinden er afhængig — hen imod et »partnerægteskab«. Offeromkostningerne ved at få børn er også større: jo højere indkomst og jobstatus kvinden har, desto mere må hun opgive med hensyn til karrieremuligheder og indkomst, hvis hun forlader arbejdsstyrken for at få børn — uanset om afbrydelsen er midlertidig eller permanent.

Den anden store forandring er den markante stigning i antallet af børn, der lever sammen med kun én voksen. I 2000 levede 10 % af alle børn i alderen 0-14 år med kun én voksen sammenlignet med 6 % i 1990. Det er et resultatet af det store antal skilsmisser, opløste samlivsforhold og ikke-planlagte graviditeter.

([2]) Fælles rapport fra Kommissionen og Rådet om social integration af 5. marts 2004.

([3]) »The Sexual Revolution« af Gary Becker og Richard Posner, den 10. april 2005. Er tilgængelig på http://www.becker-posner-blog.com/archives/2005/04/index.html.

2. **Generelle bemærkninger**

2.1 EØSU glæder sig over at få mulighed for at fremlægge sine synspunkter om emnet, men mener, at »køn og fattigdom« burde have været i fokus frem for »kvinder og fattigdom«, da det ville henlede opmærksomheden på forbindelsen og forskellene mellem mænd og kvinder, hvad angår årsagerne til fattigdom.

Udvalget opfordrer kraftigt Kommissionen til at revidere definitionen af fattigdom, da den kun kaster lys over de mest åbenlyse årsager til fattigdom og undervurderer kvinders fattigdomsniveau og konsekvenserne af denne fattigdom. I definitionen antages det, at husstandens ressourcer deles ligeligt i familien, men man kan hævde, at fattigdom mærkes af det enkelte menneske og bør analyseres på dette niveau, hvis man skal forstå kønsdimensionen.

2.2 EØSU ser med tilfredshed på det britiske formandskabs meddelelse om, at det vil lancere en debat om socialsikringssystemerne, og opfordrer kraftigt til, at man gennemfører en kønsspecifik konsekvensanalyse for at sikre, at disse systemer tager hensyn til kvinders og mænds behov. Der er en underliggende antagelse af, at kvinder har en mands indkomst at falde tilbage på. Denne antagelse, som er ude at trit med virkeligheden i dagens samfund, er en af hovedårsagerne til, at kvinder har større risiko for fattigdom.

3. **Særlige bemærkninger**

3.1 *Fattigdomsrisikoens fordeling*

Kvinder er generelt mere udsat for risikoen for at leve i en fattig husstand: 16 % af alle voksne kvinder (16 år og derover) havde i 2001 en indkomst, der lå under tærsklen. For mænd var denne andel 14 % i samme aldersgruppe. ([4]) Dette mønster går igen i alle medlemsstater. Fattigdomsrisikoen er størst i husstande med enlige forældre (35 % i EU-gennemsnittet), hvoraf 85 % er kvinder. Husstande, hvor den enlige forælder er en kvinde under 18 år, er særlig udsat for fattigdom.

Personer på 65 år og derover har relativ høj risiko for fattigdom. To tredjedele af personer over 65 år er kvinder. Der er en meget højere grad af fattigdomstruede blandt enlige kvindelige pensionister, der er over 80 år, eller som ikke har nogen arbejdsmarkedsorienteret pension. En af hovedårsagerne hertil er, at pensionisternes udgifter stiger, jo længere de lever, især udgifterne til sundhedspleje grundet handicaps og nedsat mobilitet.

([4]) Eurostat 2001. Med undtagelse af husstande på én person skal kønsskævhederne i forbindelse med fattigdomsrisiko tages med forbehold, idet de forudsætter en ligelig fordeling af husstandsindkomsten.

Undersøgelser viser, at kvinder, der er udsat for mange former for diskrimination — eksempelvis ældre kvinder, der tilhører en etnisk minoritet eller indvandrergrupper, handicappede kvinder, lesbiske kvinder — har endnu større risiko for social udstødelse og fattigdom.

3.2 *Arbejdsmarkedsdimensionen af fattigdom og social udstødelse blandt kvinder*

At være i beskæftigelse er en afgørende faktor for social integration og anses for at være den mest effektive vej ud af fattigdom, ikke kun fordi beskæftigelse giver en indkomst, men også fordi den kan fremme social deltagelse og personlig udvikling. Dette afspejles i Lissabon-strategiens målsætninger, hvor det blev fastsat som mål, at inden udgangen af 2010 »skal den europæiske økonomi blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed«. For at opnå dette er det nødvendigt og altafgørende, at kvinder er med på arbejdsmarkedet, og det konkrete mål er at opnå en erhvervsfrekvens for kvinder på 60 % inden 2010. Selvom kvinders deltagelsesfrekvens på arbejdsmarkedet er ved at nærme sig mændenes, er kvinder med lønarbejde ikke uden risiko for fattigdom. Årsagen hertil er, at kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet ledsages af store vanskeligheder såsom en høj arbejdsløshedsfrekvens blandt kvinder i EU-25 ([5]) og vanskeligheden ved at finde en balancegang mellem hjemmets og arbejdslivets forpligtelser, tendensen til segregering og sektorisering af kvindebeskæftigelse, den store udbredelse af usikre beskæftigelsesformer med begrænset socialsikring og lønforskellen mellem mænd og kvinder, som findes i alle europæiske lande.

3.2.1 Lønforskel

Tredive år efter ligelønsdirektivet fra 1975 tjener kvinder i EU gennemsnitligt stadig kun 85 % af mænds løn, opgjort på timebasis ([6]). I mange lande er forskellen langt større, helt op til 33 %. EØSU tilslutter sig Europa-Parlamentets Udvalg om Kvinders Rettigheder og Lige Muligheder, når det udtrykker indignation over, at denne forskel stadig eksisterer, og støtter udvalgets opfordring til Rådet og Kommissionen om at tage de nødvendige skridt for at få sat en stopper for denne uretfærdighed.

3.2.1.1 Offeromkostninger ved at få børn

Mange undersøgelser tilskriver disse omkostninger det faktum, at kvinder får børn og bruger uforholdsmæssigt mere tid på at passe børn end mænd. De fleste kvinder vil holde en pause fra arbejdsmarkedet mindst én gang i deres liv. I modsætning hertil har mønstret for mænd generelt været en kontinuerlig fuldtidstilknytning til arbejdsmarkedet fra det øjeblik, de forlader fuldtidsstudierne, til de trækker sig tilbage. Kvindernes pause fra arbejdsmarkedet kan have en negativ effekt på indkomsten. Afbrydelse i forbindelse med børnepasning kan betyde kortere jobvarighed, mindre erfaring og ringere adgang til efteruddannelse. Det skyldes, at lønstigninger ofte gives til dem, der er i konstant beskæftigelse i mange år. Jo længere pausen er, desto større er den økonomiske straf.

3.2.2 Mødres uddannelsesniveau

En beskæftigelsesprofil med en lang pause, mens der passes småbørn, er mere sandsynlig for mødre med lav uddannelse. Mens mødre med en videregående uddannelse har afkortet den periode, hvor de er væk fra arbejdsmarkedet, har kvinder uden uddannelse ikke ændret adfærd. Mødre uden uddannelse vil med større sandsynlighed tage en pause fra arbejdsmarkedet, indtil barnet skal i skole, hvorimod kvinder med en uddannelse sandsynligvis kun går på barselsorlov og betaler for at få passet deres barn.

Kvinder med lavere uddannelse, som med større sandsynlighed vil holde en længere pause (og som også har det laveste indtjeningspotentiale, før de får børn), vil derfor blive straffet hårdere rent økonomisk.

3.2.3 Enlige forældre

Som nævnt under punkt 1.8 er antallet af enlige forældre steget, og tallene viser, at enlige forældre er særlig udsat for at komme til at leve i fattigdom. Da 85 % af enlige forsørgere er kvinder, er risikoen for fattigdom relateret til kønnet. En stor del af denne risiko skyldes den lave deltagelse i arbejdsstyrken: kun 50 % er i beskæftigelse sammenlignet med 68 % af gifte kvinder ([7]). I modsætning til mødres stigende beskæftigelsesfrekvens, har beskæftigelsesfrekvensen for enlige mødre næsten ikke ændret sig.

Undersøgelser viser, at det utilstrækkelige udbud af børnepasning til en overkommelig pris ikke er den eneste hindring for, at enlige forældre kommer i arbejde. Der er andre:

— Enlige forældre uden arbejde mangler generelt de kvalifikationer, som arbejdsmarkedet efterspørger. ([8]) Jo færre kvalifikationer de har, desto ringere er deres udsigter til at forblive på arbejdsmarkedet. Helt afgørende er i denne forbindelse, om der står realistiske videreuddannelsesmuligheder til rådighed under forældreorloven.

([5]) Eurostat 2004.
([6]) Eurostat 2003.
([7]) Eurostat 2003.
([8]) Finch et al.(1999): New Deal for Lone Parents: Learning From the Prototype Areas. DSS Research Report No 92. Leeds: CDS; Lewis et al. (2000): Lone Parents and Personal Advisers: Roles and Relationships. DSS Research Report No 122. Leeds: CDS; Dawson et al. (2000): New Deal for Lone Parents: Report on Qualitative Interviews with Individuals. Research and Development Report ESR55. Sheffield: Employment Service; Holtermann et al. (1999): Lone Parents and the Labour Market. Results from the 1997 Labour Force Survey and Review of Research. Employment Service Report 23. London: The Stationary Office.

— Der er en tendens til, at enlige forældre er koncentreret i geografiske områder, som ikke efterspørger arbejdskraft

— Der er større sandsynlighed for, at enlige forældre uden arbejde har dårligt helbred og har et barn eller en anden person i husstanden, hvis sygdom eller handicap begrænser muligheden for at arbejde (det gælder en ud af ti af enlige forældre, som er uden arbejde)

— Enlige forældre, der lider store afsavn, er mere udsat for at miste modet, hvilket igen kan blive en hindring for at komme i arbejde.

Mange enlige forældre er desuden henvist til selv at passe deres børn og må søge arbejde, der sætter dem i stand til at tilbringe så meget tid som muligt med deres børn. De skal kombinere forældreskab og beskæftigelse og er derfor tvunget til at påtage sig usikre, dårligt lønnede job med ringere sikkerhedsnet.

3.2.3.1 Teenagegraviditeter

Husstande, hvor den enlige forælder er en kvinde under 18 år, er særlig udsat for fattigdom. I EU var 6 % af unge kvinder forældre i en alder af 18 år. Andelen varierer dog fra 3 % i Italien, Nederlandene, Spanien og Sverige til 12 % i Ungarn og Slovakiet og 13 % i Storbritannien ([9]).

Teenageforældre er mere udsat for fattigdom og arbejdsløshed end deres jævnaldrende og kan have svært ved at komme ud af denne situation, hovedsagelig på grund af manglende uddannelse og ovennævnte årsager. For eksempel levede 45 % af kvinder i EU-15, som var teenagere, da de blev mødre, i husstande, som hører til de 20 %, der ligger i den laveste indkomstkategori, mens kun 21 % af kvinder, som fik deres første barn i tyverne, er i denne indkomstgruppe. 90 % af teenageforældrene modtager socialhjælp, og teenagemødre vil sandsynligvis i højere grad end andre enlige mødre kun have socialhjælp at leve af og modtage den i længere perioder.

Medlemsstaterne har gjort nedbringelse af antallet af teenageforældre til en prioritet, da der heri ligger en mulighed for at mindske sandsynligheden for fattigdom og for dens nedarving fra generation til generation. Hvordan antallet af teenagegraviditeter nedbringes, debatteres meget, og der er en bred vifte af løsninger: fra mere til mindre seksualoplysning; fra undervisning i afholdenhed til fri prævention i skoler; fra uddeling af fortrydelsespiller til gennemgang af sociale ydelser for at tilskynde til samliv og ægteskab mellem teenageforældre.

De fire EU-medlemsstater med det laveste antal teenagegraviditeter kunne anvendes som benchmark for de øvrige medlemsstaters håndtering af dette område.

([9]) Innocenti Report Card, nr. 3, juli 2001: A League Table of Teenage Births in Rich Nations (UNICEF).

3.2.4 Fattigdom trods arbejde

Kvinders stigende deltagelse i arbejdsmarkedet skyldes stigningen i atypiske arbejdsformer som deltid, flekstid og tidsbegrænset arbejde. Deltidsbeskæftigelsen blandt kvinder ligger gennemsnitligt på 27 % mod 4 % blandt mænd ([10]). Den kønsrelaterede lønforskel er faktisk større for deltidsarbejde end for fuldtidsarbejde, idet den gennemsnitlige timeløn for kvinders deltidsarbejde er tæt på 60 % af timelønnen for mænds fuldtidsarbejde, mens fuldtidsarbejdende kvinders timeløn ligger på 82 % heraf.

Det er især kvinder med lave uddannelsesmæssige kvalifikationer, ikke-registrerede arbejdstagere, minoriteter eller migranter med ringe eller ingen uafhængig retlig status, der er fattigdomstruede, da de som regel har lavtlønsjob og lav status uden jobsikkerhed. Undersøgelser viser, at disse kvinder i ekstreme tilfælde risikerer at blive ofre for kvindehandel, prostitution og vold.

3.2.5 Ulønnet arbejde

Kvinder får stadig ingen løn for deres arbejde i hjemmet. Det betragtes stadig som kvindernes ansvar at sørge for indkøb og pleje af ældre og børn, også selvom et meget stort antal kvinder har lønnet beskæftigelse. Mændene udfører mindre end 40 % af alt husligt arbejde og kun 25-35 % af børneplejen ([11]). Dette ulønnede arbejde registreres ikke systematisk i de nationale statistikker, hvilket gør det usynligt for de politiske beslutningstagere.

Det bør understreges, at det er en virkelig udfordring for mænd og kvinder at skabe ligevægt mellem familieforpligtelser og arbejdsforpligtelser. Kvinder med børn under 12 år har en beskæftigelsesgrad, der ligger mere end 15 procent under barnløse kvinders — 60 % over for 75 %. For mænd med børn under 12 er beskæftigelsesgraden imidlertid 91 %, 5 procent højere end for mænd uden børn.

3.2.6 Langtidsledighed

Langtidsledighed er meget tæt forbundet med social nød, da mennesker, som har været uden arbejde i lang tid, ofte mister de færdigheder og den selvagtelse, der er nødvendig for at genvinde fodfæstet på arbejdsmarkedet — medmindre de i tide

([10]) Eurostatundersøgelse af den europæiske arbejdsstyrke i 2003.
([11]) Hvordan europæerne bruger deres tid, Eurostat 1998-2002.

får den rette støtte. For EU som helhed er langtidsledighedsprocenten for kvinder (4,5 %) større end for mænd (3,6 %) ([12]). Alligevel er der en tendens til, at programmer, der skal skaffe langtidsledige lønnet arbejde, især kommer mændene til gode, da kvinder ofte tilbydes en mere begrænset efteruddannelse og kønsstereotyp — og dermed lavere lønnet — beskæftigelse.

3.2.7 Pensioner

3.2.7.1 Kvinders ugunstige stilling på arbejdsmarkedet og den deraf følgende lønkløft får konsekvenser, når de går på pension. Dette skyldes, at pensionsmodellen i mange af EU's medlemslande er udviklet ud fra et mandsperspektiv og diskriminerer kvinder, eftersom mange kvinder afbryder karrieren, arbejder i atypiske ansættelsesforhold eller har perioder med ulønnet arbejde. Mange står derfor i en ugunstig situation, når de skal erhverve de nødvendige rettigheder og den opsparing, der skal sikre deres alderdom. To tredjedele af alle pensionister er kvinder, og deres gennemsnitsindkomst ligger på 53 % af en mands, hvilket kan få betydning for deres helbredstilstand, boligforhold og livskvalitet. 75 % af de pensionister, der modtager indkomstrelaterede sociale ydelser, er kvinder. Resultatet er, at de fattigste pensionister er ældre kvinder, herunder enker og fraskilte. Med de langsigtede samfundsmæssige konsekvenser af EU-borgernes aldring vil denne tendens fortsat vokse, medmindre der gøres noget ved problemet.

EØSU har i en tidligere udtalelse ([13]) anbefalet, at pensionssystemerne tilpasses for at sikre ligestilling mellem kønnene med det langsigtede mål at individualisere pensionsydelserne. EØSU anbefalede desuden medlemsstaterne af dele deres erfaringer, så især kvinder med karriereafbrydelser ikke lades i stikken med utilstrækkelige pensioner.

Det fremgik også af udtalelsen, at nogle medlemsstater støtter de ældre på andre måder ud over pensionen. Det kan f.eks. være gennem en mere fordelagtig beskatning, fri elektricitet, gratis eller billigere offentlig transport og huslejestøtte. Denne anbefaling er velkommen, da kvinder har større sandsynlighed for at blive ældre (længere gennemsnitlig levetid) og leve alene (de overlever deres partnere) end mænd. Det er derfor mere sandsynligt, at de kommer ud for de problemer, som ældre pensionister møder. Ældre pensionisters indtægter fra opsparing og investeringer er generelt lavere, mens de samtidig kan have større udgifter i forbindelse med handicap, mobilitetsbehov og forringelse af aktiver.

3.2.7.2 Kvinder samt minoriteter, indvandrere med lovligt ophold og papirløse indvandrere, som har atypisk beskæftigelse, er stillet endnu dårligere, fordi det er mindre sandsynligt, at de indgår i en erhvervstilknyttet pensionsordning. Da mænd tjener mere end kvinder i løbet af deres arbejdsliv, er deres slutpension også højere end kvinders. Pensionsaktiverne har desuden tidligere været knyttet til hovedlønmodtageren, den, som har øget aktiverne, og det er sædvanligvis manden. De stigende skilsmisserater har sat spørgsmålstegn ved dette, idet kvinden som oftest stilles dårligst, når forholdet bryder sammen. En række medlemsstater har imidlertid indført en lovgivning, der i tilfælde af skilsmisse giver domstolene mulighed for at dele aktiverne på den måde, de finder mest hensigtsmæssig.

3.3 *Uddannelsesaspektet af fattigdom og social udstødelse blandt kvinder*

3.3.1 Jobvalg og adgang til beskæftigelse reguleres af kvalifikationer. Data viser, at dette især gælder for kvinder. Bedre kvalificerede kvinder (dvs. som har et ISCED-uddannelsesniveau på 5 og 6) har hyppigere et job end mindre kvalificerede kvinder (med et ISCED-uddannelsesniveau på mindre end 2) ([14]). I EU-25 har 49 % af mindre kvalificerede kvinder mellem 20 og 49 år et job, mens andelen for de bedre kvalificerede kvinder er 84 %. Det skal bemærkes, at forskellen for kvinder ligger på 30 %, mens den kun er på 10 % (83 % over for 93 %) for mænds vedkommende. Bedre kvalificerede kvinder med børn forbliver som helhed i beskæftigelse. I EU-25 ser sammenligningen mellem disse to grupper kvinder således ud: ingen børn (88 % over for 57 %); 1-2 børn (80 % over for 43 %); 3 eller flere børn (63 % over for 22 %).

3.3.2 Undervisningsplanerne tilskynder til emnevalg, der er meget kønsbetonede, idet pigerne vælger kurser og erhverv, der er dårligt lønnede, og lærere og erhvervsvejledere ikke er uddannet til at overveje eller erkende betydningen af kønsproblematikken. De, der risikerer mest ved denne kønssegregation, er piger i familier, der allerede er fattigdomstruede; undersøgelser ([15]) har vist, at denne gruppe er overrepræsenteret i lavstatusjob på grund af deres lave uddannelsesniveau. Manuelt deltidsarbejde er den mindst fordelagtige form for beskæftigelse for kvinder, mere ufordelagtig end andet deltidsarbejde og manuelt fuldtidsarbejde, fordi disse kvinders uddannelsesniveau er meget lavt. Disse kvinder har et begrænset jobvalg, fordi fattigdom og køn spiller sammen gennem hele deres uddannelsesforløb. Det får ikke kun konsekvenser for deres arbejdsliv og pension, men kan også skabe en cirkel af fattigdom fra generation til generation.

([12]) Eurostatundersøgelse af den europæiske arbejdsstyrke i 2003.

([13]) EØSU's udtalelse af 29. november 2001 om »Økonomisk vækst, beskatning og bæredygtighed i EU's pensionssystemer«. EFT C 48 af 21.2.2002. Ordfører: Harry Byrne. Medordfører: Jan Jacob van Dijk.

([14]) EU-statistikker i fokus – Befolkning og sociale vilkår, 4/2005.

([15]) Warren, T.: »Divergent Female Part-time Employment in Britain and Denmark and the Implications for Gender Equality«. Sociological Review 2001, 49(4), 548-567.

3.3.3 EØSU bifalder Lissabon-strategiens fokusering på arbejdspladser og især kvinders beskæftigelse, men bemærker, at dette er utilstrækkeligt for kvinder, der trues af fattigdom. Medlemsstaterne har mulighed for at arbejde sammen med civilsamfundet og ikke-statslige organisationer, især med dem, der beskæftiger sig med ligestilling mellem kønnene og udryddelse af fattigdom, for at bryde den livslange, gennem generationer nedarvede fattigdom. Det skal gøres gennem en debat om de stereotype holdninger, der trives i uddannelsesinstitutionerne med hensyn til pigers og drenges erhvervsvalg, og gennem udvikling af effektive uddannelseskurser for voksne, som er tilgængelige, giver kvalifikationer, der kan bruges på arbejdsmarkedet, og opfylder disse kvinders behov.

3.4 *Det strafferetlige aspekt af fattigdom og social udstødelse blandt kvinder*

3.4.1 Kvinder udgør et mindretal af dem, der er anklaget eller dømt for strafbare handlinger, nemlig 1 ud af 5 kendte lovovertrædere og kun 6 % af de indsatte i fængslerne. I de sidste 10 år er antallet af kvinder i fængsel steget kraftigt, selvom der ikke er en tilsvarende stigning i kvindernes kriminalitet ([16]). De fleste kvinder sættes i fængsel for ikke-voldelige lovovertrædelser og sidder under et år. Næsten en fjerdedel af kvinder i fængsel sidder i varetægt og er ikke dømt for nogen forbrydelse.

3.4.2 Den samme forskningsrapport peger på, at en stor del af de kvinder, der sættes i fængsel, ikke har nogen finansiel sikkerhed inden fængslingen. Enten har de aldrig arbejdet, eller også har de kun arbejdet i lavtlønsjob uden jobsikkerhed. De har ikke trygge boligforhold, har meget lidt uddannelse og har været ofre for fysisk og/eller seksuel vold fra familiemedlemmer eller mænd uden for familien. Når disse kvinder sættes i fængsel, er det derfor en yderligere udstødelse af dem, der allerede er udstødt af samfundet.

3.4.3 Den kraftige stigning i antallet af kvinder i fængsel kan forklares med undersøgelser af domme i nogle af de medlemsstater, som indgår i ovennævnte forskningsrapport. De antyder, at kvinder ofte sendes i fængsel, fordi de allerede er socialt udstødte (f.eks. hjemløse, arbejdsløse, narkomaner), og at dommerne mener, at der er større risiko for, at de som socialt udstødte begår forbrydelser i fremtiden. Fængselsopholdet kan og vil, mener de, gennem dets rehabiliteringsprogrammer reducere sandsynligheden for, at allerede udstødte kvinder vender tilbage til kriminalitet (eller narkotika), når de bliver løsladt.

3.4.4 Forskningsrapporten afslører, at det er umuligt at rehabilitere og reintegrere fængslede kvinder på grund af deres ugunstige beskæftigelses- og uddannelsesbaggrund og det store antal psykisk syge blandt dem (50 % i England og Wales) ([17]), kombineret med de ret korte fængselsdomme, som de fleste kvindelige indsatte er idømt. Det kan diskuteres, om fængsler er rehabiliteringsinstitutioner, men selvom det var tilfældet, er det som påpeget i forskningsrapporten vanskeligt at se, hvordan fængsler alene nogensinde skulle kunne give hovedparten af de indsatte effektiv skoling, varig narkotikarehabilitering, følelsesmæssig støtte eller kvalifikationer, der kan bruges efter løsladelsen.

3.4.5 Fængsler er først og fremmest beregnet på straf. Forskningsrapporten kom frem til, at fængsler udstøder kvinder, som ikke var udstødte før indsættelsen, og skubber de socialt udstødte endnu længere ud. Fængsling har større omkostninger for kvinder end for mænd med hensyn til de skadelige følger for børn, hvis mor er i fængsel. F.eks. oplyste 25 % af fængslede kvinder i UK, at deres børns far, deres ægtefælle eller deres samlever tog sig af børnene. For fængslede mænd var andelen 92 %. Dette vejer langt tungere end de fordele, man kunne forestille sig at opnå på det strafferetlige område via afskrækkelse eller risikoreduktion.

3.4.6 Udenlandske kvinder og kvinder fra minoritetsgrupper diskrimineres dobbelt, og der er derfor uforholdsmæssigt mange af dem i det strafferetlige system.

3.4.7 EØSU er enig i rapportens anbefaling af, at der sættes ind på drastisk at reducere antallet af kvinder, der sendes i fængsel, især da mange kun sidder i varetægt og ikke er blevet dømt for nogen forbrydelse, og hvis de har begået en forbrydelse er det som regel en ikke-voldelig lovovertrædelse. Nogle medlemsstater har indført mindre skadelige alternativer til fængsling, og med den rette omsorg og støtte kan kvindelige lovbrydere med mange problemer blive rehabiliteret og integreret i samfundet.

3.5 *Bekæmpelse af handel med kvinder og børn*

Handel med kvinder og børn er en konsekvens af strukturelt betingede uligheder mellem mænd og kvinder og er en form for vold. Handelen næres af fattigdom, og ofrene er ramt af mangeartede former for fattigdom, der resulterer i blandt andet tvangsarbejde, sexslaveri, fysiske og mentale problemer og social udstødelse. Oprindelseslandenes forebyggelsesstrategier må afspejle og afspejles i fattigdomsbekæmpelse og strategier for sociale fremskridt med særlig fokus på kvinders økonomiske muligheder. Langsigtede forebyggelsesstrategier må tage fat på de grundlæggende årsager til handelen og må omfatte fattigdom, forskelsbehandling, racisme, patriarkalske strukturer, vold mod kvinder, fundamentalisme, kønsuligheder, manglende sociale sikkerhedsnet, hvidvaskning af penge, korruption, politisk ustabilitet, konflikter og ukontrollerede områder, barrierer og uligheder mellem lande. Alle regeringer må gennemføre foranstaltninger, der anerkender eksistensen af ulige magtforhold mellem mænd og kvinder, samt positive foranstaltninger, der fremmer kvinders selvbestemmelse i alle livets forhold.

([16]) Komparativ rapport baseret på National Reports' Fieldwork Findings, udarbejdet af Central European University Team. Data fra 6 EU-lande: Spanien, Tyskland, England og Wales, Italien, Frankrig og Ungarn.

([17]) UK Women National Commission, marts 2005.

4. **Anbefalinger**

4.1 EØSU hilser den fælles rapport fra Kommissionen og Rådet om social integration af 5. marts 2004 velkommen. Udvalget bifalder de seks højt prioriterede områder, som medlemsstaterne opfordres til at være særlig opmærksomme på i deres nationale handlingsplaner (se bilag). EØSU mener imidlertid, at der er en grel udeladelse, nemlig identificering og overvågning af kønsspecifikke indikatorer. EØSU anbefaler kraftigt, at sådanne indikatorer medtages, da der er væsentlige forskelle mellem mænd og kvinder i forhold til fattigdom. Hvis fattigdommens kønsspecifikke natur eller overvågning af foranstaltningers virkning på såvel kvinder som mænd ikke tages med i betragtning, risikerer man, at mange foranstaltninger til nedbringelse af fattigdom kun oplever en delvis succes. En debat om fattigdommens kønsspecifikke natur vil være i tråd med den forpligtelse til at udrydde fattigdom, som blev vedtaget på verdenstopmødet om social udvikling i København i 1995. Dengang enedes man om i særlig grad at prioritere kvinders og børns behov, da de ofte bærer den største fattigdomsbyrde.

4.2 Mange medlemsstater har gennemført en væsentlig styrkelse af deres institutionelle mekanismer for at inddrage fattigdom og social integration i alle områder af deres nationale politikudformning. Men der skal gøres mere for at inddrage arbejdsmarkedets parter og ngo'er på lokalt, nationalt og regionalt niveau i udvikling og gennemførelse af politikker, især inden for uddannelse, beskæftigelse og pensioner.

4.3 EØSU anbefaler kraftigt, at Lissabon-strategiens mål om øget beskæftigelse for kvinder følges op af strategier, der sikrer, at fattigdomstruede kvinder får brugbare kvalifikationer, som kan gøre dem økonomisk uafhængige. For at sikre kvinders eksistensmuligheder i alle livets faser er det desuden påkrævet at iværksætte flere initiativer og tiltag med sigte på at hæve jobkvaliteten og udjævne indkomstforskellene. EØSU har for nylig i en udtalelse om de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse udtrykt undren over, at den aktuelle pakke af beskæftigelsespolitiske retningslinjer ikke indeholder en specifik retningslinje om kvinders beskæftigelse.

4.4 EØSU mener, at der kan vindes meget ved, at medlemsstaterne deler deres erfaringer på områder, der berører kvinder og fattigdom — ydelse af pensioner, socialsikringssystemer, teenagegraviditeter, bekæmpelse af vold mod kvinder, herunder kvindehandel, og fængsling af kvinder.

4.5 Mange medlemsstater har undertegnet Beijing-handlingsprogrammet (september 1995), som opfordrede regeringer til at vurdere det ulønnede arbejdes værdi for økonomien. Men medlemsstaterne har ti år efter endnu ikke udviklet måle- og overvågningssystemer til dette formål. Det bør de opfordres til at gøre, og til at registrere det som en del af deres nationale statistikker.

4.6 I 2007 oprettes et europæisk institut for ligestilling mellem mænd og kvinder. Da de fattigdomsbekæmpende politikker i EU har negligeret kønsaspektet, har forholdet mellem køn og fattigdom også været relativt forsømt i forskning og statistik. For at rette op herpå må instituttet tildeles de nødvendige budgetmidler. EØSU har allerede i sin udtalelse om ligestillingsinstituttet udtrykt bekymring over, at det relevante forordningsforslag ikke synes at yde fuld sikkerhed herfor.

4.7 EØSU foreslår derfor visse prioriterede områder. Det nye institut bør foretage en dybtgående analyse af eksisterende datasæt ud fra et kønsperspektiv.

4.8 Et andet område, som kræver særlig opmærksomhed i forbindelse med køn og fattigdom, er fattigdommens indflydelse på kvinders fysiske og mentale sundhed.

4.9 For det tredje er der tilsyneladende ikke megen forskning i, hvad kvinder tænker og føler om det at være fattig, og om de oplever fattigdommen anderledes end mænd.

Bruxelles, den 29. september 2005

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg