

Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

<u>Ανακοίνωση αριθ.</u>	<u>Περιεχόμενα</u>	<u>Σελίδα</u>
	I <i>Ανακοινώσεις</i>	
	
	II <i>Προπαρασκευαστικές πράξεις</i>	
	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή	
	389η σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002	
2002/C 125/01	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα το «Πράσινο Βιβλίο για την προστασία των καταναλωτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (COM(2001) 531 τελικό)	1
2002/C 125/02	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 70/156/ΕΟΚ και 80/1268/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά την μέτρηση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και της κατανάλωσης καυσίμων των οχημάτων της κατηγορίας N ₁ » (COM(2001) 543 τελικό — 2001/0255 (COD))	6
2002/C 125/03	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό ΕΟΚ αριθ. 95/93 της 18ης Ιανουαρίου 1993 σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες» (COM(2001) 335 τελικό — 2001/0140 (COD))	8

Τιμή: 22,00 EUR

EL

(συνέχεια στην επόμενη σελίδα)

2002/C 125/04	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΓ) αριθ. 2236/95 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικών ενισχύσεων στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων» (COM(2001) 545 τελικό — 2001/0226 (COD))	13
2002/C 125/05	Γνωμοδότηση του τμήματος «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών» με θέμα «Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί της καθιέρωσης των κανόνων και διαδικασιών για τη θέσπιση περιορισμών λειτουργίας σε συνάρτηση με τον προκαλούμενο θόρυβο στους κοινοτικούς αερολιμένες» (COM(2001) 695 τελικό — 2001/0282 (COD))	14
2002/C 125/06	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το κοινοτικό στατιστικό πρόγραμμα 2003-2007» (COM(2001) 683 τελικό — 2001/0281 (COD))	17
2002/C 125/07	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Τα ειδικά θεραπευτήρια — ένα παράδειγμα εθελοντισμού στην Ευρώπη»	19
2002/C 125/08	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας» (COM(2001) 447 τελικό — 2001/0182 (CNS))	28
2002/C 125/09	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την «Πράσινη Βίβλο — Αποζημίωση των θυμάτων αξιόποινων πράξεων» (COM(2001) 536 τελικό)	31
2002/C 125/10	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Στρατηγική εταιρική σχέση ΕΕ/Ρωσίας: το επόμενο βήμα»	39
2002/C 125/11	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πράσινη Βίβλος: Ευρωπαϊκό πλαίσιο συνθηκών για την κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων» (COM(2001) 366 τελικό)	44
2002/C 125/12	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η συμβολή της ΟΚΕ στη χάραξη των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το 2002»	56
2002/C 125/13	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση — μια Λευκή Βίβλος» (COM(2001) 428 τελικό)	61
2002/C 125/14	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ανιχνευσιμότητα και την επισήμανση των γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών καθώς και την ανιχνευσιμότητα τροφίμων και ζωοτροφών που παράγονται από γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς και για την τροποποίηση της οδηγίας 2001/18/ΕΚ» (COM(2001) 182 — 2001/0180 (COD))	69

<u>Ανακοίνωση αριθ.</u>	Περιεχόμενα <i>(συνέχεια)</i>	Σελίδα
2002/C 125/15	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 95/93 του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 1993, σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες» (COM(2002) 7 τελικό — 2002/0013 (COD))	74
2002/C 125/16	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 1692/96/ΕΚ περί κοινοτικών προσανατολισμών σχετικά με την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών» (COM(2001) 544 τελικό — 2001/0229 (COD)) ...	75
2002/C 125/17	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι οικονομικές πολιτικές των χωρών της ευρωζώνης: συγκλίσεις και αποκλίσεις, αποτελέσματα και διδάγματα»	79
2002/C 125/18	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Το μέλλον της ΚΓΠ» ..	87
2002/C 125/19	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Καταστατικό ευρωπαϊκής εταιρείας για τις ΜΜΕ»	100
2002/C 125/20	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Αίτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς την ΟΚΕ να καταρτίσει διερευνητική γνωμοδότηση για την Ανακοίνωση της Επιτροπής — Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος» (COM(2001) 726 τελικό)	105
2002/C 125/21	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η μετανάστευση, η ένταξη και ο ρόλος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών»	112

II

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα το «Πράσινο Βιβλίο για την προστασία των καταναλωτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση»

(COM(2001) 531 τελικό)

(2002/C 125/01)

Στις 4 Οκτωβρίου 2001 και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του την 1η Μαρτίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση της κ. Davison.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της (συνεδρίαση της 20ης Μαρτίου 2002), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 52 ψήφους υπέρ, 3 κατά και 1 αποχή.

1. Εισαγωγή

1.1. Στις 2 Οκτωβρίου 2001, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε το Πράσινο Βιβλίο για την Προστασία των Καταναλωτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σκοπός του παρόντος Πράσινου Βιβλίου είναι να αρχίσει μια εκτενής δημόσια διαβούλευση για τη μελλοντική κατεύθυνση όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών της ΕΕ στον τομέα των εμπορικών πρακτικών, και ειδικότερα, για τις δυνατότητες βελτίωσης της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς επιχειρήσεων-καταναλωτών (B2C). Ο υπό εξέταση τομέας της προστασίας των καταναλωτών αφορά τη ρύθμιση των οικονομικών συμφερόντων των καταναλωτών σχετικά με την εμπορία, τη διαφήμιση, την πληρωμή και τις υπηρεσίες μετά την πώληση, πλην των θεμάτων υγείας και ασφάλειας και άλλων συναφών θεμάτων που αφορούν τη διαφήμιση.

1.2. Το Πράσινο Βιβλίο ακολουθεί μια ανάλυση που έγινε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής και η οποία δείχνει ότι οι ισχύοντες κανόνες της ΕΕ για την προστασία των καταναλωτών δεν ανταποκρίνονται στην πρόκληση που θέτει η ραγδαίως μεταβαλλόμενη αγορά. Εν μέρει λόγω της σύγχυσης για το ποιοι εθνικοί κανόνες προστασίας ισχύουν και του περιορισμένου πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ για την προστασία των καταναλωτών, οι τελευταίοι στερούνται εμπιστοσύνης για να συμμετάσχουν άμεσα σε διασυνοριακές συναλλαγές, οι δε επιχειρήσεις, ιδίως οι μικρομεσαίες, διστάζουν να προσφέρουν τα αγαθά και τις υπηρεσίες

τους σε ολόκληρη την ΕΕ. Σήμερα, η «εσωτερική καταναλωτική αγορά» δεν έχει φτάσει ακόμη στο έπακρο των δυνατοτήτων της ούτε στο επίπεδο ανάπτυξης της εσωτερικής αγοράς των συναλλαγών μεταξύ των επιχειρήσεων.

1.3. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η κατάσταση αυτή δεν είναι νέα. Ωστόσο, χρειάζεται περαιτέρω δράση για να ολοκληρωθεί τώρα η εσωτερική καταναλωτική αγορά, λόγω της καθιέρωσης του ευρώ, του ηλεκτρονικού εμπορίου, της αναγνώρισης σε πολιτικό επίπεδο της ανάγκης να ενισχυθεί η διάσταση της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τους καταναλωτές, και της ανάγκης να προσεγγίσει περισσότερο η ΕΕ τους πολίτες της.

1.4. Η Επιτροπή αποσκοπεί στην επίτευξη μεγαλύτερου βαθμού εναρμόνισης των κανόνων που διέπουν τις εμπορικές πρακτικές επιχειρήσεων-καταναλωτών όπου υπάρχουν διασυνοριακοί περιορισμοί στο εμπόριο επιχειρήσεων-καταναλωτών. Εν προκειμένω δεν εξετάζονται τα θέματα που έχουν σχέση με το συμβατικό δίκαιο που ισχύει για τους καταναλωτές, τα οποία απαιτούν λεπτομερή ρύθμιση.

1.5. Η Επιτροπή κάλεσε όλα τα ενδιαφερόμενα μέλη να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους για το Πράσινο Βιβλίο, και διοργάνωσε ακρόαση στην οποία οι απόψεις της έτυχαν γενικά ευνοϊκής υποδοχής.

1.6. Η κεντρική επιλογή στρέφεται γύρω από το είδος της μεθόδου που χρειάζεται για την επίτευξη μεγαλύτερης εναρμόνισης. Υπάρχουν ουσιαστικά δύο επιλογές:

- μια ειδική προσέγγιση που βασίζεται στην έκδοση μιας σειράς πρόσθετων οδηγιών, που είναι η προσέγγιση η οποία εφαρμόστηκε στις περισσότερες περιπτώσεις κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, ή
- μια μικτή προσέγγιση μιας συνεκτικής οδηγίας-πλαίσιο που θα συμπληρώνεται από στοχοθετημένες οδηγίες, όταν χρειάζεται.

1.7. Ένα από τα βασικά θέματα είναι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, εάν επιλεγεί η δεύτερη λύση. Το Πράσινο Βιβλίο προσφέρει μια επιλογή μεταξύ των εννοιών των «θεμιτών εμπορικών πρακτικών» και των «πρακτικών παραπλάνησης και εξαπάτησης». Αμφότερες οι έννοιες αυτές βασίζονται εν μέρει στην ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ.

1.8. Στο πλαίσιο αυτό, το Πράσινο Βιβλίο παρουσιάζει επίσης νέες ιδέες για την χρησιμοποίηση κωδικών αυτορρύθμισης εντός ενός νομοθετικού πλαισίου. Η Επιτροπή πιστεύει ότι μια οδηγία-πλαίσιο θα μπορούσε να καταστήσει δυνατή την ανάληψη προσπάθειών για της θέσπιση μιας αποτελεσματικής αυτορρύθμισης σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών.

1.9. Τέλος, το Πράσινο Βιβλίο αναπτύσσει ιδέες για την καλύτερη εφαρμογή των δικαιωμάτων των καταναλωτών στις συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών. Προς το παρόν δεν υπάρχει κανένα νομικό πλαίσιο για διακυβερνητική συνεργασία των φορέων που είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των δικαιωμάτων των καταναλωτών στα κράτη μέλη. Αναπτύσσονται ιδέες για τη δημιουργία ενός συστήματος συνεργασίας των εθνικών οργανισμών προστασίας των καταναλωτών για να καταστεί δυνατή η τήρηση των δικαιωμάτων των καταναλωτών στα άλλα κράτη μέλη.

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1. Η ΟΚΕ επικροτεί την πρωτοβουλία της Επιτροπής που ανταποκρίνεται εν μέρει στις προτάσεις της ΟΚΕ για απλούστευση της νομοθεσίας και μεγαλύτερη δέσμευση όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών⁽¹⁾. Ο τίτλος του Πράσινου Βιβλίου είναι κάπως παραπλανητικός επειδή καλύπτει μόνο τις εμπορικές πρακτικές, οι δε ιδέες του χρήζουν περαιτέρω διασαφήνισης. Ωστόσο, η ΟΚΕ συμφωνεί ότι η συμμετοχή των καταναλωτών και των μικρών επιχειρήσεων στην εσωτερική αγορά⁽²⁾ πρέπει να ενθαρρυνθεί και ότι η εφαρμογή είναι ένας εύλογος στόχος για βελτίωση. Είναι επίσης θέμα ανησυχίας το γεγονός ότι οι μικρές επιχειρήσεις, που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη δημιουργία θέσεων εργασίας, συναντούν εμπόδια στη συμμετοχή τους στην Ενιαία Αγορά.

2.2. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι υπάρχουν περιθώρια απλούστευσης και παγίωσης της ισχύουσας νομοθεσίας χωρίς να τεθούν σε κίνδυνο τα κεκτημένα δικαιώματα των καταναλωτών. Η μερικές φορές κατακεραματισμένη και υπερβολικά λεπτομερής φύση της κοινοτικής νομοθεσίας επισημαίνει την ανάγκη ρυθμιστικής μεταρρύθμισης παράλληλα με την καθιέρωση κάθε νέας νομικής διάρθρωσης. Για παράδειγμα, η οδηγία για τη χρονομεριστική ιδιοκτησία απαρχαιώθηκε γρήγορα και προέκυψαν τρόποι υπεκφυγής της. Επειδή ο προτεινόμενος κανονισμός για την εμπορική προώθηση είναι ένας τομεακός κανονισμός, η ΟΚΕ συνιστά την επίτευξη της διαδικασίας διαβουλεύσεων επί των ιδεών του Πράσινου Βιβλίου. Συνεπώς, η αρχή της προώθησης των από κοινού ρυθμίσεων και μιας γενικής ρήτρας θα μπορούσε να προσδιοριστεί πριν από την ολοκλήρωση της εξέτασης του θέματος της εμπορικής προώθησης και να συντονισθούν δεόντως τα δύο αυτά θέματα. Είναι σημαντικό να αποφευχθεί μια περίοδος σύγχυσης και νομικής αβεβαιότητας.

2.3. Η ΟΚΕ εξέτασε τις δυνατότητες αυτορρύθμισης και από κοινού ρύθμισης, και κρίνει ότι μια γενική απαίτηση για θεμιτές εμπορικές πρακτικές θα μπορούσε να παράσχει τη βάση για μία πιο ευέλικτη προσέγγιση όσον αφορά τις λεπτομέρειες της προστασίας των καταναλωτών στον τομέα αυτόν, όχι όμως για τη θέσπιση συμβατικού δικαίου. Για το λόγο αυτό, η ΟΚΕ θα επιθυμούσε να υποστηρίξει την πιο γενική πρόταση παρά έναν περιορισμό στις πρακτικές παραπλάνησης και εξαπάτησης. Η ΕΕ διαθέτει ήδη ένα υπόδειγμα οδηγίας για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων και την παραπλανητική διαφήμιση, η δε Σουηδία εφαρμόζει επιτυχώς το υπόδειγμα αυτό. Είναι δυνατό να οριστεί η έννοια των θεμιτών ρητρών. Για παράδειγμα, η έννοια αυτή ορίζεται στο πλαίσιο της οδηγίας για τις καταχρηστικές ρήτρες συμβάσεων καθώς και στις κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για το ηλεκτρονικό εμπόριο.

2.4. Ωστόσο, η ΟΚΕ θα επιθυμούσε να τονίσει ότι η πρόταση για οδηγία-πλαίσιο και μια γενική ρήτρα δεν μπορεί να αξιολογηθεί πλήρως βάσει του Πράσινου Βιβλίου. Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη διασαφήνισι με ποιο τρόπο το νομοθετικό αυτό σύστημα θα μπορούσε να λειτουργήσει σε επίπεδο Κοινότητας. Στόχος θα πρέπει να είναι η απλούστευση παρά μια πληθώρα νέων νόμων. Ειδικότερα, χρειάζονται περαιτέρω λεπτομέρειες για τους μηχανισμούς που πρέπει να δημιουργηθούν για να εξασφαλιστεί η ενιαία εφαρμογή και η ομαλή υλοποίηση σε ολόκληρη την ΕΕ. Η ΟΚΕ θα ήθελε να προτείνει τη χρησιμοποίηση του άρθρου 153. Η ΟΚΕ επισημαίνει την ανυπαρξία συντονισμένης έρευνας στην ΕΕ για θέματα καταναλωτών και ζητεί την εξέταση του θέματος αυτού από το νέο Πρόγραμμα-Πλαίσιο.

2.5. Η ΟΚΕ επικροτεί την επιλογή να δοθεί αυξημένη σημασία στην από κοινού ρύθμιση στο πλαίσιο της νέας αυτής προσέγγισης του κανονισμού για τις εμπορικές πρακτικές. Ο ρόλος των κωδικών συμπεριφοράς, τους οποίους οι επιχειρήσεις μπορούν εθελοντικά να αποδεχτούν, είναι χρήσιμος υπό τον όρο ότι:

- οι συνεπαγόμενοι κώδικες συμπεριφοράς ή κώδικες καλών πρακτικών θα είναι καλής ποιότητας και θα επικεντρώνονται στον προσδιορισμό των καλών πρακτικών εντός των ορίων της οδηγίας-πλαίσιο, και,

(1) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την απλούστευση ΕΕ C 48 της 21.2.2002, σ. 130.

(2) ...

- θα διενεργείται έλεγχος από τις κρατικές υπηρεσίες και τις οργανώσεις των καταναλωτών
- οι κώδικες συμπεριφοράς θα συνδυάζονται με μηχανισμούς αποκατάστασης των ζημιών
- η παραβίαση των κανόνων αυτορρύθμισης από τους συμμετέχοντες θα αντιμετωπίζεται πλήρως.

2.6. Η Επιτροπή επιδοκιμάζει το γεγονός ότι στη νέα προσέγγιση γίνεται αναφορά στην ανάληψη μεγαλύτερων προσπαθειών για την αποτροπή διαφορετικών ερμηνειών των υφιστάμενων και μελλοντικών κανονισμών με μη δεσμευτική πρακτική καθοδήγηση σε γλώσσα φιλική προς τον χρήστη προς όφελος των καταναλωτών, των επιχειρήσεων, των δικαστών και των αρμόδιων εκτελεστικών αρχών. Χρειάζεται να αποσαφηνισθεί ο ρόλος της ρυθμιστικής επιτροπής.

2.6.1. Η ΟΚΕ αντιτίθεται στην ιδέα της χρησιμοποίησης της καθοδήγησης αυτής για την επέκταση της νομοθεσίας. Η ΟΚΕ τονίζει ότι η επίσημη ερμηνεία των οδηγιών ή των κανονισμών αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων και, σε ένα τελευταίο στάδιο, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ο διαχρονικός στόχος θα είναι η δημιουργία μιας σαφούς δέσμης δικαιωμάτων των καταναλωτών βάσει της οδηγίας-πλαίσιο.

2.7. Για να εξασφαλιστεί η πλήρης συμμετοχή των βασικότερων εταίρων, επιχειρήσεων και καταναλωτών, καθώς και η συμμετοχή της υπόλοιπης κοινωνίας των πολιτών, όπου αυτό απαιτείται, η ΟΚΕ θα ήθελε επίσης να προτείνει τη διασαφήνιση του ρόλου του διαλόγου επιχειρήσεων-καταναλωτών, στο πλαίσιο της νέας γενικής ρήτηρας για τις θεμιτές εμπορικές πρακτικές, ιδίως στον ορισμό των κατευθυντήριων γραμμών για την ερμηνεία και την εφαρμογή των «αυστηρών» και των «χαλαρών» κανονισμών. Η καταβολή ή παροχή ερευνητικής ενίσχυσης θα είναι απαραίτητη για την εξασφάλιση της πλήρους συμμετοχής όλων των μερών.

2.7.1. Η ΟΚΕ αποδέχεται το ρόλο της στην υποστήριξη του διαλόγου παραγωγών-καταναλωτών και καλεί τις κυβερνήσεις να εξασφαλίσουν την ισορροπημένη και πλήρη εκπροσώπηση των καταναλωτών στην ΟΚΕ.

2.7.2. Η ΟΚΕ τονίζει ότι η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών μπορεί να συμπληρώσει το ρόλο της δημοκρατικής κυβέρνησης, αλλά δεν μπορεί ποτέ να τον αντικαταστήσει. Η τεχνική «αποτελεσματικότητα» ή «συνοχή» δεν αποτελεί υποκατάστατο του δημοκρατικού ελέγχου όπως αναφέρεται στην έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (A5-0399/2001 τελικό, 15.11.2001).

2.8. Η ΟΚΕ τάσσεται υπέρ της μεγαλύτερης εναρμόνισης και κρίνει ότι η προστασία των καταναλωτών βάσει του άρθρου 153 θα πρέπει να είναι όσο το δυνατό μεγαλύτερη.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1. Η Επιτροπή επιζητεί συγκεκριμένες απαντήσεις σε ορισμένες επακριβείς ερωτήσεις. Η ΟΚΕ θα επιθυμούσε να συμβάλει στη συζήτηση κάθε βασικής ερωτήσεως.

3.2. Η πρώτη ερώτηση αφορά τα βασικά στοιχεία μιας γενικής ρήτηρας, τα γενικά κριτήρια και τους κύριους κανόνες για τη ρύθμιση των εμπορικών πρακτικών.

3.2.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί ότι μια γενική ρήτρα που περιέχει ένα νομικό πρότυπο αποτελεί ευέλικτο και κατάλληλο μέσο ρύθμισης της εμπορικής συμπεριφοράς σε ένα πολύ δυναμικό τομέα, που αναπτύσσεται και μεταλλάσσεται συνεχώς.

3.2.2. Θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι η έννοια των θεμιτών πρακτικών περιλαμβάνει τις ορθές επιχειρηματικές δεοντολογίες και ότι οι κώδικες αυτορρύθμισης παρέχουν ερμηνευτική καθοδήγηση στο πλαίσιο αυτό.

Θα πρέπει να περιλαμβάνονται σε αυτούς σαφείς, χρήσιμες και κατάλληλες προσυμβατικές πληροφορίες.

3.2.3. Η γενική αυτή ρήτρα θα πρέπει να συμπληρώνεται από μια σειρά ορισμών των πρακτικών οι οποίες θα πρέπει να θεωρούνται ως αθέμιτες.

3.2.3.1. Αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- την παρακίνηση σε παράνομη συμπεριφορά ή σε ανοχή αυτής
- τις παραπλανητικές προσφορές, συμπεριλαμβανομένων και των αβάσιμων απαιτήσεων
- την εκμετάλλευση (κατάχρηση) της ευπιστίας των παιδιών
- την προμήθεια χωρίς προηγούμενη παραγγελία (προϊόντα που δεν έχουν ζητηθεί).

Ο κατάλογος δεν θα πρέπει να θεωρείται πλήρης και θα μπορεί να τροποποιείται οποτεδήποτε αυτό κρίνεται αναγκαίο.

3.2.4. Παράδειγμα αθέμιτων πρακτικών είναι η εμπορική προώθηση της σκόνης γάλακτος για μωρά εις βάρος του θηλασμού, η παραπλάνηση των καταναλωτών για τις οικονομίες που μπορούν να κάνουν με την αλλαγή παρόχων υπηρεσιών, οι ανακριβείς συμβουλές για τις απαιτούμενες εργασίες.

3.2.5. Το πλαίσιο θα παράσχει τη βάση για την προστασία των ευάλωτων καταναλωτών, ώστε π.χ. να προωθηθούν τα εθελοντικά συστήματα αξιολόγησης/ελέγχου και «εντοπισμού και εξάλειψης» στο Internet για την προστασία των παιδιών από το επιζήμιο περιεχόμενο που οι έρευνες της ΟΚΕ έχουν δείξει ότι φτάνει σε αυτά σε μεγάλες ποσότητες ⁽¹⁾. Αυτό προϋποθέτει επίσης μηνύματα και συστήματα ασφάλειας για τη πρόληψη των «on line» παιδεραστικών προσεγγίσεων και της παιδικής πορνογραφίας.

3.2.6. Θα πρέπει επίσης να συμπεριληφθεί ένας «γκρίζος» κατάλογος πρακτικών, που απαιτούν επαγρύπνηση επειδή πιθανόν να συνεπάγονται αθέμιτες πρακτικές, υπό ορισμένες συγκεκριμένες και ακριβείς συνθήκες. Θα πρέπει να χαραχθούν κατευθυντήριες γραμμές π.χ. για:

- λόγους υγείας και προληπτικής ασφάλειας
- την εκποίηση, εκκαθάριση και πώληση προϊόντων σε τιμές ευκαιρίας
- τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις
- τα λαχεία και τους διαγωνισμούς για την εμπορική προώθηση προϊόντων
- οι επενδυτικές προσφορές οικονομικής και μη οικονομικής φύσεως.

3.2.7. Παραδείγματα «γκρίζων» τομέων, όπου οι κώδικες μπορούν να βοηθήσουν, είναι η προσφορά βραβείων που έχουν συγκεκριμένο κόστος και η χρησιμοποίηση ακριβών τηλεφωνικών γραμμών για την παροχή πληροφοριών/ψυχαγωγίας «on line», η προώθηση προϊόντων σε παιδιά, όπως η προώθηση εμπορικών ειδών, ιδίως γλυκών/ποτών, σε σχολεία μέσω εκπαιδευτικού υλικού και η αποδοχή αλληπάλληλων παραγγελιών αγαθών ή υπηρεσιών από ένα ηλικιωμένο καταναλωτή που βρίσκεται προφανώς σε κατάσταση σύγχυσης. Διάφορες χώρες διαθέτουν αυτορρύθμιση για τις ακριβές τηλεφωνικές γραμμές. Ο οργανισμός το 1/4 των παιδιών στο ΗΒ και το 1/6 στην Αυστρία που αποτέλεσαν το αντικείμενο έρευνας από το «European Research into Consumer Affairs», LandesAcademie, Lower Austria, ανέφεραν ότι είχαν αγοράσει κάτι από το Internet και είχαν πληρώσει για παιχνίδια και ψυχαγωγίας ICSTIS του Η.Β. διαπίστωσε ότι το 50 % των παραγγελιών το 2000 αφορούσαν τηλεκφόρτωση στο Internet από παιδιά.

3.3. Η δεύτερη κύρια ερώτηση έχει σχέση με τη συμπερίληψη στην οδηγία-πλαίσιο μιας βάσης για την αυτορρύθμιση.

3.3.1. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει τη σημασία της αυτορρύθμισης για την ολοκλήρωση των εννοιών του θεμιτού εμπορίου και των καλών εμπορικών πρακτικών, βάσει ενός νομοθετικού πλαισίου, και, με την προοπτική αυτή, επιδοκιμάζει τη συμπερίληψη μιας βάσης για την αυτορρύθμιση στην οδηγία-πλαίσιο.

...

3.4. Η τρίτη ερώτηση αφορά την ανάπτυξη μη δεσμευτικής πρακτικής καθοδήγησης.

3.4.1. Η ΟΚΕ αποδέχεται την ιδέα της συμπλήρωσης της οδηγίας-πλαίσιο με συστάσεις της Επιτροπής με μη δεσμευτική πρακτική καθοδήγηση, που ερμηνεύει το νόημα της οδηγίας και άλλων κανονισμών και συγκεκριμένων οδηγιών με απλή και κατανοητή από το χρήστη γλώσσα.

3.4.2. Η οδηγία-πλαίσιο θα πρέπει να αναφέρει με πολύ συγκεκριμένο τρόπο τον τομέα εφαρμογής και την εμβέλεια της εν λόγω καθοδήγησης. Θα πρέπει επίσης να αναφέρεται σαφώς στην οδηγία-πλαίσιο ότι οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές, που δημοσιεύονται μέσω των συστάσεων της Επιτροπής, δεν αντικαθιστούν τις συγκεκριμένες οδηγίες και κανονισμούς που είναι αναγκαίοι, και δεν θα πρέπει να επηρεάζουν την ύπαρξη των προαναφερόμενων καταλόγων αθέμιτων πρακτικών.

3.5. Η τελευταία κύρια ερώτηση έχει σχέση με το ρόλο της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών στην ανάπτυξη μη δεσμευτικής νομικής καθοδήγησης.

3.5.1. Υπό τον όρο ότι η θεσμοποίηση του «διαλόγου» δεν σημαίνει την υπονόμευση της ισχύος του νόμου και των αρχών και των διαρθρωτικών στοιχείων της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, η ΟΚΕ επιδοκιμάζει την αυξημένη συμμετοχή των επιχειρήσεων και των οργανώσεων καταναλωτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που οδηγούν στον καθορισμό κανόνων και πολιτικών προσανατολισμών για την προστασία των καταναλωτών.

3.5.2. Συνεπώς, η οδηγία-πλαίσιο θα πρέπει να ορίζει επακριβώς τα κριτήρια για την εκπροσώπηση των εμπορικών οργανώσεων και των οργανώσεων καταναλωτών, καθώς και τη φύση, την οργάνωση και τη λειτουργία του ρυθμιστικού φορέα που θα είναι αρμόδιος για την προώθηση του διαλόγου και τον καθορισμό των προτύπων και των κανονισμών, καθώς και την ερμηνεία τους.

3.5.3. Τέλος, η οδηγία-πλαίσιο θα πρέπει να αναφέρει σαφώς ότι η διαδικασία αυτή χάραξης κατευθυντήριων γραμμών δεν θα πρέπει ποτέ να αποκλείει τη δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη ή οποιαδήποτε άλλα εναλλακτικά μέσα διευθέτησης των διαφορών, σε ανάλογες περιπτώσεις.

(1) Γνωμοδότηση για ένα πρόγραμμα παιδικής προστασίας στο Internet που παράδειξε έρευνες της «European Research into Consumer Affairs», LandesAcademie, Lower Austria, και της Ένωσης Καταναλωτών Ελλάδας στα πλαίσια του Προγράμματος Δράσης της ΕΕ για το Internet, ΕΕ C 48 της 21.2.2002.

4. Εκτέλεση

4.1. Η Επιτροπή κατέβαλε έντονες προσπάθειες για την πρακτική εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας σχετικά με τους καταναλωτές και για τη βελτίωση της πρόσβασης των καταναλωτών στη δικαιοσύνη σε περιπτώσεις διασυννοριακών διαφορών, αλλά τα προβλήματα παραμένουν. Η άνιση εκτέλεση αποτελεί εμπόδιο στο θεμιτό ανταγωνισμό και στην αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ενώ δεν ικανοποιεί ταυτόχρονα τους καταναλωτές. Η ΟΚΕ εκφράζει επίσης τη λύπη της για το γεγονός ότι παρατηρήθηκαν αδικαιολόγητες καθυστερήσεις στην εφαρμογή των νόμων για τους καταναλωτές από τα κράτη μέλη. Τα τελευταία πρέπει να ενσωματώσουν τους νόμους αυτούς, το συντομότερο δυνατό, στο εθνικό τους δίκαιο. Συνεπώς, η ΟΚΕ επιδοκιμάζει τις προτάσεις για τη διοργάνωση τακτικών συνεδριάσεων με κυβερνητικούς εκπροσώπους για τα θέματα αυτά, καθώς και για τη δημιουργία κεντρικών εθνικών γραφείων επικοινωνίας για θέματα εκτέλεσης. Οι διακρατικές επαφές μεταξύ τοπικών εκτελεστικών γραφείων θα πρέπει να ενθαρρυνθούν επίσης.

4.2. Ένα πρόβλημα που χρειάζεται επειγόντως να αντιμετωπιστεί είναι το γεγονός ότι πολλά κράτη μέλη δεν διαθέτουν κανένα κεντρικό εκτελεστικό φορέα. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να καλούνται, όταν γνωστοποιούν στην Επιτροπή τους εθνικούς τους νόμους με τους οποίους εφαρμόζεται το κοινοτικό δίκαιο, να παρέχουν λεπτομέρειες για τους αρμόδιους εκτελεστικούς φορείς, καθώς επίσης και για την έκταση και το είδος των κυρώσεων που προβλέπονται από τους εθνικούς νόμους, ενώ οι κυρώσεις θα πρέπει να εναρμονισθούν και να είναι αποτελεσματικές. Ένα εκ περιτροπής πρόγραμμα εξέτασης της εφαρμογής και της εκτέλεσης, εκ μέρους των κρατών της ΕΕ, των οδηγιών για την προστασία των καταναλωτών, οι ανταλλαγές προσωπικού και η κοινή επίβλεψη θα διασφαλίσουν πιο συντονισμένες δράσεις.

4.3. Η ΟΚΕ έχει ζητήσει στο παρελθόν περισσότερη συνεργασία μεταξύ των εκτελεστικών αρχών σε ολόκληρη την Ευρώπη, και θεωρεί θετική την ίδρυση, το 1999, του Διεθνούς Δικτύου Εποπτείας της Εμπορίας (IMSN), ενός ανεπίσημου δικτύου εκτελεστικών φορέων. Η παροχή λεπτομερειών για υποθέσεις σε εθνικό επίπεδο θα ήταν χρήσιμη για τις εκτελεστικές αρχές, π.χ. μέσω μιας κοινής ιστοθέσης. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν την υποχρέωση να παρέχουν υποστήριξη στα εκτελεστικά όργανα άλλων κρατών μελών, εάν αυτά ζητούν πληροφορίες (ήδη στο

δημόσιο τομέα) για τις δραστηριότητες εταιριών των οποίων η έδρα ή τα κεντρικά γραφεία εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων τους.

4.4. Η Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο θέσπισης ελάχιστων προτύπων της ΕΕ στον τομέα της εκτέλεσης βάσει ορισμένων βασικών αρχών, όπως η αποτελεσματικότητα και η ανεξαρτησία, υπό την επίβλεψη της Επιτροπής. Η ΟΚΕ δεν τάσσεται υπέρ ομοιόμορφων εκτελεστικών προτύπων σε ολόκληρη την ΕΕ, επειδή αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε χαμηλό κοινό παρονομαστή παρά σε γενική βελτίωση. Θα πρέπει να δοθεί έμφαση σε αποτελεσματικές διαδικασίες λογιστικού ελέγχου για την εξασφάλιση ευρείας αντιστοιχίας από άποψη αποτελέσματος παρά από άποψη τεχνικών. Η Επιτροπή θα πρέπει να καθιερώσει επίσης μια περιοδική αξιολόγηση των συστημάτων από κοινού ρύθμισης και αυτορρύθμισης, κάθε δύο/τρία χρόνια, συντάσσοντας έκθεση για τις εμπειρίες των κρατών μελών από την αυτορρύθμιση και για τις προτεινόμενες βελτιώσεις.

4.5. Οι προσπάθειες για την υποστήριξη μεμονωμένων καταναλωτών με στόχο την αποκατάσταση μέσω του EEF-NET των ζημιών που έχουν υποστεί κ.λπ., πρέπει να διπλασιαστούν. Η Επιτροπή θα μπορούσε να εξετάσει το ενδεχόμενο κατάρτισης ενός πίνακα επιδόσεων για την εφαρμογή της νομοθεσίας σχετικά με τους καταναλωτές, παρόμοιου με εκείνον της Γενικής Διεύθυνσης «Ενιαία Αγορά».

4.6. Είναι επίσης αναγκαίο να αναπτυχθεί μια ευρωπαϊκή εκπαίδευση των καταναλωτών ώστε να μπορούν οι ίδιοι να λαμβάνουν μέτρα για την κατοχύρωση των δικαιωμάτων τους. Η ΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι η Επιτροπή προσπαθεί να περιορίσει την έννοια της «προστασίας των καταναλωτών» μόνο στα «οικονομικά συμφέροντα». Η ενημέρωση και η εκπαίδευση είναι επίσης πολύ σημαντικές ιδίως για τα άτομα που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση. Η δημιουργία της κοινωνίας των πληροφοριών θα πρέπει να αξιοποιηθεί για την εξασφάλιση της παροχής πληροφοριών σε μεγαλύτερο αριθμό καταναλωτών, αλλά οι ανάγκες εκείνων που δεν έχουν τακτική πρόσβαση δεν θα πρέπει να παραβλέπονται. Η ΟΚΕ ελπίζει ότι η πρόταση της Επιτροπής θα έχει ως αποτέλεσμα την καλύτερη εξασφάλιση της χρηματοδότησης της εκπαίδευσης των καταναλωτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και την κατάρτιση προγραμμάτων συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ από τις οργανώσεις καταναλωτών.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 70/156/ΕΟΚ και 80/1268/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά την μέτρηση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και της κατανάλωσης καυσίμων των οχημάτων της κατηγορίας N₁»

(COM(2001) 543 τελικό — 2001/0255 (COD))

(2002/C 125/02)

Στις 27 Νοεμβρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει την γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Ενιαία Αγορά, Παραγωγή και Κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε την γνωμοδότησή του την 1η Μαρτίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Colombo.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κατά την 389η σύνοδο ολομέλειάς της, συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου 2002, υιοθέτησε με 55 ψήφους υπέρ, και 5 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Αντικείμενο της πρότασης

1.1. Το αντικείμενο της εξεταζόμενης πρότασης είναι η επέκταση του πεδίου των εναρμονισμένων προδιαγραφών για τη μέτρηση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και για την κατανάλωση καυσίμων των οχημάτων της κατηγορίας M₁ (επιβατηγά αυτοκίνητα) από την τροποποίηση 1999/100/ΕΚ των αρχικών οδηγιών 70/156/ΕΟΚ και 80/1268/ΕΟΚ στα οχήματα της κατηγορίας N₁ (ελαφρά επαγγελματικά οχήματα).

1.2. Γίνεται εμφανές ότι βασικός στόχος της παρούσας πρότασης είναι η προετοιμασία ειδικών μέτρων για τη μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και της κατανάλωσης καυσίμων για την προστασία του περιβάλλοντος στον τομέα των μεταφορών.

2. Ποιούς αφορά η πρόταση

2.1. Η πρόταση αφορά τα ελαφρά επαγγελματικά οχήματα (N₁), η μέγιστη μάζα των οποίων δεν υπερβαίνει τους 3,5 τόνους. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα τύπων οχημάτων (μικρά οχήματα μεταφοράς, οχήματα ψυχαγωγίας, οχήματα πολλαπλών χρήσεων, μεγάλα και μικρά ανοικτά φορτηγά) που εκτός του βασικού μοντέλου περιλαμβάνουν συνήθως μεγάλο αριθμό διαφόρων εκδόσεων.

2.2. Το εύρος του εν λόγω τομέα της αγοράς είναι σημαντικό εάν ληφθεί υπόψη ότι κατά το 2000 επί 14 εκατομμυρίων επιβατηγών αυτοκινήτων πουλήθηκαν 1,8 εκατομμύριο τέτοιων οχημάτων και εκτιμάται συνεπώς ότι το 10 % των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα από τις οδικές μεταφορές προέρχεται από τα ελαφρά επαγγελματικά αυτοκίνητα. Ο κάτωθι συνοπτικός πίνακας που καταρτίστηκε από την Επιτροπή παρουσιάζει την ακριβή διάσταση του φαινομένου:

— Σύνολο εκπομπών CO₂ στην ΕΕ (1995): 3227 ισοδύναμη Mton CO₂.

— Σύνολο εκπομπών CO₂ του τομέα οδικών μεταφορών στην ΕΕ (1995): 655,7 ισοδύναμη Mton CO₂ (= 20 % των συνολικών εκπομπών CO₂).

— Εκπομπές CO₂ άλλων τομέων (1995):

σε ισοδύναμους Mton CO₂ άλλων τρόπων μεταφοράς 195,7,

εκ καύσεως (τομέας ενέργειας): 1041,

εκ καύσεως (μη βιομηχανικής): 654,9.

— Εκπομπές CO₂ οχημάτων της κατηγορίας N₁ υπολογίζονται περίπου σε 10 % του συνόλου των εκπομπών CO₂ από τις οδικές μεταφορές (+/- 65 ισοδύναμοι Mton, CO₂).

— η διαίρεση των οχημάτων σε κατηγορία 1, 2 και 3 υπολογίζεται κατά προσέγγιση ως εξής:

— κατηγορία 1: 25 %

— κατηγορία 2: 50 %

— κατηγορία 3: 25 %

— Οι εκπομπές CO₂ των διαφόρων κατηγοριών είναι μάλλον της ίδιας τάξεως μεγέθους με ελαφρά υψηλότερο το ποσοστό της κατηγορίας 3 (υψηλότερη καύση, περισσότερα χιλιόμετρα).

— Ο συνολικός αριθμός διαφόρων εκδόσεων για τις κατηγορίες 2 και 3 υπολογίζεται σε 3 000 διαφορετικές εκδόσεις. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι απαιτούνται 3 000 εγκρίσεις τύπου, δεδομένου ότι παρέχεται σημαντική ελαστικότητα προς τους κατασκευαστές, ώστε να ενσωματώνουν διάφορες εκδόσεις σε μία έγκριση τύπου.

— Στόχος της θέσπισης απαλλαγής για τους κατασκευαστές με μικρή παραγωγή είναι στην πραγματικότητα να διασφαλισθεί ότι οι δαπάνες για την έγκριση τύπου δεν θα είναι υπερβολικά υψηλές σε σχέση με τον αριθμό οχημάτων για τα οποία ισχύει η έγκριση τύπου. Η συμβολή σε εκπομπές των εν λόγω οχημάτων CO₂ είναι αμελητέα.

2.3. Το ποσοστό αυτό πρόκειται άλλωστε να αυξηθεί διότι σημειώνεται σταδιακή αύξηση αυτών των μεριδίων αγοράς. Μπροστά στο φαινόμενο των διαστάσεων αυτών, μέχρι σήμερα δεν έχει αναληφθεί καμία κοινοτική πρωτοβουλία για την παρακολούθηση και συνεπώς την βελτίωση τόσο της κατανάλωσης καυσίμου όσο και των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για την εν λόγω κατηγορία οχημάτων.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΟΚΕ είναι ενήμερη σχετικά με τις μελλοντικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής όσον αφορά την λήψη μέτρων για την μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και της βελτιστοποίησης της κατανάλωσης καυσίμου και γι' αυτό υποστηρίζει τις πρωτοβουλίες αυτές που είναι σημαντικές για την επίτευξη των φιλόδοξων σχεδίων προσασίας του περιβάλλοντος στον τομέα των μεταφορών που προβλέπονται από τις κοινοτικές αποφάσεις.

3.2. Η επίτευξη των στόχων μείωσης του CO₂ που ορίστηκαν στο Κιότο πρέπει να θεωρηθεί ως στρατηγική προτεραιότητα για την εξασφάλιση «της βιώσιμης ανάπτυξης». Η συμμετοχή του τομέα των μεταφορών για την επίτευξη των στόχων αυτών έχει θεμελιώδη σημασία, όπως έχει υποστηρίξει επανειλημμένως η ΟΚΕ στις προγενέστερες γνωμοδοτήσεις της.

3.3. Μολαταύτα, σύμφωνα με την ΟΚΕ, η πρόταση της Επιτροπής αν και κατευθύνεται στην ορθή κατεύθυνση προκαλεί μια ορισμένη αμηχανία όταν ληφθούν υπόψη τα μη επιτυχή αποτελέσματα λόγω των επιπρόσθετων δαπανών που προέκυψαν τόσο από την επανάληψη των προβλεπόμενων δοκιμών όσο και από την αναγκαία χρηματοδότηση για τις νέες δοκιμές, παράγοντες που εκ των πραγμάτων έχουν αντίκτυπο στην τιμή του προϊόντος. Οι δαπάνες αυτές διπλασιάζονται κάθε φορά που ελέγχεται η παραγωγή σε εγκαταστάσεις και σε διάφορες χώρες. Από έναν πρώτο έλεγχο των δαπανών αποδεικνύεται πράγματι ότι η διαπίστωση αυτή είναι βάσιμη και γι' αυτό η Επιτροπή προέβλεψε την εξαίρεση από την εν λόγω μέθοδο δοκιμών στις εταιρείες που παράγουν ετησίως κάτω των 2 000 μονάδων παραγωγής.

3.4. Λείπει πράγματι μία διαφοροποίηση σχετικά με τη σύνθεση της κατηγορίας N₁ η οποία, βάσει της οδηγίας 98/69/ΕΟΚ, διαιρείται σε τρεις υποκατηγορίες με βάση την μάζα αναφοράς (απόβαρο): η υποκατηγορία Ia έως 1305 χιλιόγραμμα, η κατηγορία IIa από 1305 χιλιόγραμμα έως 1760 χιλιόγραμμα, και η κατηγορία IIIa άνω των 1760 χιλιογράμμων.

3.5. Σε ό,τι αφορά το κριτήριο της μέτρησης των οχημάτων, που εφαρμόζεται αποκλειστικά εν κενώ, η ΟΚΕ λαμβάνει υπό σημείωση τις διαβεβαιώσεις της Επιτροπής σχετικά με τις δυσκολίες που προκύπτουν από την αύξηση των δοκιμών και συνεπώς του κόστους. Ωστόσο, υπογραμμίζει και καλεί την Επιτροπή να λάβει υπόψη το γεγονός ότι η κατανάλωση τροποποιείται σαφώς τόσο βάσει της ωφέλιμης μεταφορικής ικανότητας των οχημάτων όσο και βάσει του εξοπλισμού.

3.6. Η ΟΚΕ επισημαίνει επίσης ότι δεν γίνεται αναφορά στην ισορροπία κόστους οφέλους που αντιθέτως φαίνεται ότι είναι απαραίτητη για μια προσεκτικότερη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που επιδιώκονται με την εξεταζόμενη πρόταση. Πράγματι, εάν ληφθούν υπόψη ιδιαίτερα οι δύο υποκατηγορίες II και III, το οικονομικό κόστος των δομών και του απαραίτητου εργατικού δυναμικού φαίνεται να μην συνεχίζεται προς τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Σε ό,τι αφορά την διαίρεση της κατηγορίας N₁ που εκτιθείται λεπτομερώς στο σημείο 3.4, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η πρώτη υποκατηγορία δεν θέτει ιδιαίτερα προβλήματα δεδομένου ότι τα αυτοκίνητα οχήματα της κατηγορίας αυτής επιπίπτουν ήδη στις δοκιμές του δυναμομέτρου. Αυτό σημαίνει ακριβώς απουσία εφαρμοζόμενων προβλημάτων.

4.2. Αντίθετη όμως είναι η κατάσταση όσον αφορά εν μέρει την υποκατηγορία II και πιο συγκεκριμένα την υποκατηγορία III που παρουσιάζουν αμφότερες σημαντικά προβλήματα εφαρμογής.

4.3. Πρόκειται πράγματι για οχήματα που κατασκευάζονται από εργαστήρια τα οποία παράγουν βαρέα οχήματα οι κινητήρες των οποίων υποβάλλονται σε διάφορες δοκιμές (οδηγία 88/77/ΕΟΚ και συνακόλουθες τροποποιήσεις). Η επέκταση της προδιαγραφής «επιβατηγά αυτοκίνητα» που προβλέπεται από την εξεταζόμενη πρόταση οδηγίας συνεπάγεται συνεπώς την επανάληψη της μεθοδολογίας δοκιμών.

4.4. Η πρόταση οδηγίας αποκλείει το ωφέλιμο φορτίο από την μεθοδολογία δοκιμών παρά το γεγονός ότι στο σημείο 2 της ίδιας οδηγίας επισημαίνεται ότι «το ωφέλιμο φορτίο έχει σημαντική επίπτωση επί της κατανάλωσης καυσίμου και επί των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα». Ο αποκλεισμός αυτός φαίνεται δικαιολογημένος από την παρουσία ενός «σημαντικού αριθμού διαφθωτικών εκδόσεων που θα είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση των δοκιμών και των δαπανών» (βλέπε σημείο 3.4).

4.5. Προβλέπεται επίσης η εξαίρεση των μικρών κατασκευαστών (βλέπε σημείο 3.3). Είναι λογικό και αποδεκτό το γεγονός ότι η Επιτροπή ανησυχεί για τις επιπτώσεις στις ΜΜΕ. Αλλά είναι απαραίτητο να αποφευχθεί το ενδεχόμενο χρησιμοποίησης των εξαιρέσεων αυτών για να μειωθεί η αποτελεσματικότητα της προδιαγραφής που προβλέπεται από την εξεταζόμενη πρόταση.

4.6. Η ΟΚΕ τάσσεται υπέρ της λύσεως εκείνης που εντάσσεται σ' ένα ευρύτερο πλαίσιο στήριξης των ΜΜΕ της Ευρώπης και προτείνει για όσες υπερβαίνουν ελαφρά τις 2000 μονάδες παραγωγής ετησίως, τα δημόσια όργανα που είναι αρμόδια για τους ελέγχους έγκρισης να έχουν τη δυνατότητα να θέτουν στη διάθεσή τους τον τεχνικό εξοπλισμό έγκρισης (δυναμόμετρο) με περιορισμένο κόστος.

Βρυξέλλες 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό ΕΟΚ αριθ. 95/93 της 18ης Ιανουαρίου 1993 σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες»

(COM(2001) 335 τελικό — 2001/0140 (COD))

(2002/C 125/03)

Στις 12 Ιουλίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 80, (2) της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής και Κοινωνικής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει την γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε την γνωμοδότησή του στις 26 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Tosh.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ης και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ης Μαρτίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η πρόταση επιχειρεί να επικεντρώσει και πάλι την προσοχή στην διαχείριση της κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) και σε συνδυασμό με αυτό να αντικατοπτρίσει τα ζητήματα που προκύπτουν από τις αρχές ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας, τη λειτουργία των αερολιμένων και την χωρητικότητα αυτών, παράλληλα με τους τρέχοντες περιβαλλοντικούς στόχους, να θεσπίσει ορθές και διαφανείς διαδικασίες για την προστασία και την ενθάρρυνση του τομέα και των χρηστών και για την διατήρηση του ζητήματος της συμμόρφωσης.

5. Συμπεράσματα

5.1. Για τους ανωτέρω λόγους η ΟΚΕ, αν και επικροτεί την εφαρμογή της προδιαγραφής αυτής στην υποκατηγορία Ια, ζητεί από την Επιτροπή να παράσχει περαιτέρω ακριβή στοιχεία για την εφαρμογή των προβλεπόμενων προδιαγραφών της εξεταζόμενης πρότασης οδηγίας για τα οχήματα της υποκατηγορίας ΙΙα και ΙΙβ, ο αποκλεισμός των οποίων φαίνεται πως είναι πιο ρεαλιστικός. Και κατά συνέπεια καλό θα ήταν να διεκρινθούν οι προθεσμίες εφαρμογής και για τις νέες εγκρίσεις τύπου από 01.07.2003 έως 01.10.2005. Έτσι θα καταστεί δυνατή η εφαρμογή της εξεταζόμενης οδηγίας ταυτοχρόνως με την θέση σε ισχύ των πιο περιοριστικών προδιαγραφών εκπομπών που είναι γνωστές με την ονομασία EYPΩ 4.

1.2. Διευκρινίζει τους ορισμούς των δικαιωμάτων κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots), του καθεστώτος των αεροδρομίων, της διαχείρισης των νεο-εισερχόμενων μεταφορέων, του συντονισμού, της συμφιλίωσης και τέλος της επιβολής κυρώσεων.

1.3. Σκοπός της προτάσεως είναι η εξεύρεση και διατήρηση της ορθής ισορροπίας μεταξύ αερομεταφορέων και η ανάπτυξη ενός ανταγωνιστικού δικτύου εντός της ΕΕ και με τις τρίτες χώρες.

2. Ιστορικό

2.1. Η εν λόγω πρόταση τροποποιεί τον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 95/93 της 18ης Ιανουαρίου 1993.

2.2. Η ΟΚΕ πρέπει να έχει υπόψη το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η πρόταση. Κατά το 2002 έχει προγραμματισθεί η υλοποίηση των εξής προτάσεων:

- περί θεσπίσεως κοινών κανόνων μέτρησης θορύβου γύρω από τα αεροδρόμια
- περί προδιαγραφών θορύβων και εκπομπών από τις εναέριες μεταφορές
- περί θεσπίσεως κοινών απαιτήσεων και διαδικασιών στον τομέα της ασφάλειας της αεροπορίας
- περί θεσπίσεως ειδικών κοινών απαιτήσεων για την ασφάλεια της αεροναυτιλίας
- περί του καθορισμού των τιμών στον τομέα των αερομεταφορών.

2.3. Ας σημειωθεί ακόμη ότι σχεδιάζεται η αναθεώρηση της διαδικασίας και των επιλογών σύμφωνα με σύστημα αγοράς βάσει της οποίας θα γίνεται η διαχείριση της κατανομής των slots. Δεν έχει ακόμη ανατεθεί η αναθεώρηση αυτή από την Επιτροπή σε εξωτερικό φορέα.

2.4. Επίσης, στη Λευκή Βίβλο για τις μεταφορές αναφέρεται ότι:

- η ΕΕ πάσχει από υπερκερματισμό των συστημάτων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας.
- Ο τομέας των μεταφορών έχει παγκοσμιοποιηθεί, αλλά οι διεθνείς κανόνες για τη διευκόλυνση των εμπορικών συναλλαγών δεν λαμβάνουν επίσημως υπόψη την προστασία του περιβάλλοντος ή την ασφάλεια εφοδιασμού.

3. Περιεχόμενο

Αναθεωρεί τις εξής βασικές πτυχές και βασικά χαρακτηριστικά:

- Ορισμός του νεο-εισερχόμενου αερομεταφορέα και της διαδικασίας κατανομής των slots
- Μεταφορά των slots
- Προσδιορισμός και χρήση αερολιμένων όπου η ζήτηση υπερβαίνει την χωρητικότητα
- Διεθνής ορολογία
- Αρχές διαφάνειας, ουδετερότητας και μη διακριτικής μεταχείρισης για την κατανομή των slots

- Ο ρόλος του υπεύθυνου προγραμματισμού και συντονισμού και της συντονιστικής επιτροπής
- Ορισμός των δικαιωμάτων κατανομής στους αερολιμένες
- Αναγνώριση της κατανομής και προτεραιότητα όσον αφορά τα δικαιώματα slot
- Λειτουργικές προτεραιότητες των αερολιμένων
- Αποτελεσματική χρήση της χωρητικότητας του αερολιμένος
- Επίδραση περιβαλλοντικών στόχων
- Διατάξεις σχετικά με τις διαπεριφερειακές υπηρεσίες στον τομέα των αερομεταφορών
- Συγκρισιμότητα με τρίτες χώρες
- Επιβολή κυρώσεων και αναθεώρηση.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

Η ΟΚΕ επικροτεί την πρόταση, δεδομένου μάλιστα ότι η σημερινή κατάσταση που χαρακτηρίζεται από περιορισμένη αποδοτικότητα και χρονική ακρίβεια στον τομέα των αερομεταφορών προκαλεί σοβαρά προβλήματα στις επιχειρήσεις και τα άτομα.

Η πρόταση συνεπάγεται σημαντικότερες επιπτώσεις για τα αεροδρόμια και ειδικότερα όσον αφορά την προσγείωση και απογείωση των αεροσκαφών μεταφορών. Περιγράφει και διαμορφώνει διαδικασίες οργάνωσης ούτως ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα. Η ΟΚΕ επιθυμεί να διατυπώσει τις ακόλουθες ειδικές παρατηρήσεις.

4.1. Νεο-εισερχόμενοι αερομεταφορέας

4.1.1. Ο νέος κανονισμός που καλύπτει τώρα και τις αιτήσεις των νεο-εισερχόμενων μεταφορέων, παρέχει την ευκαιρία να αξιολογείται σε κάθε στιγμή κατά πόσο είναι συμφέρον ο ανταγωνισμός τόσο για τα υπάρχοντα αεροπορικά δρομολόγια όσο και για τα νέα διαπεριφερειακά δρομολόγια. Η αναλογία του κοινού συστήματος εκμετάλλευσης slots κατά 50 % φαίνεται ικανοποιητική, δεδομένου ότι κατά πάσα πιθανότητα δεν θα αφορά τις ώρες μεγάλης αιχμής. Το άρθρο 10, παράγραφος 5, πρέπει να αναδιατυπωθεί, ώστε να διασφαλισθεί ότι πρώτη προτίμηση δίδεται στους νεο-εισερχόμενους έως 50 % των slots του κοινού συστήματος εκμετάλλευσης.

4.1.2. Η διάταξη του άρθρου 10 με την οποία αφαιρείται το καθεστώς του νεο-εισερχόμενου αερομεταφορέα που αρνείται τα προσφερόμενα slots φαίνεται παράλογος αν ληφθούν υπόψη η αναμονή και το επίπεδο του εμπορικού κινδύνου κατά την ανάπτυξη ενός νέου δρομολογίου.

4.2. Μεταβιβάσεις slots

4.2.1. Η πρόταση δεν παρέχει κίνητρα στους νεο-εισερχόμενους, καθότι δικαίως αναμένουν μία πρώτη άρνηση όσον αφορά τα καλύτερα ωράρια που είναι διαθέσιμα.

4.2.2. Όταν ένας εγκατεστημένος αερομεταφορέας αποσύρεται μονομερώς από την παροχή περιφερειακής υπηρεσίας, όπως η ΒΑ από το δρομολόγιο Heathrow-Μπέλφαστ αμέσως μετά τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου, η μεταβίβαση των slot πρέπει να διευκολύνεται ούτως ώστε να εξασφαλισθεί η παροχή της υπηρεσίας από οποιονδήποτε και όχι να εμποδίζεται. Στο άρθρο 9 πρέπει να αναφέρεται ειδικώς ότι υποστηρίζεται κάθε προσπάθεια ανταπόκρισης προς τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, ιδιαίτερα εφόσον πρόκειται για απομονωμένες και νησιωτικές περιοχές. Η ΟΚΕ εκφράζει ανησυχία, διότι θεωρεί ότι θα προκύψουν σοβαρές δυσκολίες για τη διαχείριση της κινητικότητας των slots, πως σκιαγραφείται στα άρθρα 8α και 8β.

4.2.3. Η απαγόρευση των πλαστών μονομερών μεταβιβάσεων, όπου κατ' ουσίαν αξιόλογα slots ανταλλάσσονται με slots χαμηλής ποιότητας, θα βοηθήσει στο άνοιγμα του ανταγωνισμού.

4.3. Προσδιορισμός αερολιμένος και ορολογία

Τα μεγάλα αεροδρόμια θα συντονίζονται ασφαλώς με κατανομή slots από τους συντονιστές, ενώ άλλα θα πάσχουν από μερική συμφόρηση. Θα πρέπει να κατανοηθεί ότι προκειμένου ένας αερολιμένας να υπαχθεί από την κατηγορία του «αερολιμένα με ευκολίες προγραμματισμού» στην κατηγορία του «συντονισμένου αερολιμένα» θα πρέπει ο μέσος όρος ημερήσιας κατανομής slot να υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο επίπεδο, ας πούμε 40 % και η σχετική ανάλυση να προβλέπει περαιτέρω αύξηση.

4.4. Αρχές κατανομής των slots

4.4.1. Η ΟΚΕ επικροτεί την εξήγηση της Επιτροπής ότι τα slots θεωρούνται ως «δικαίωμα χρήσης των υποδομών» και όχι ως «δικαίωμα ιδιοκτησίας». Τίθεται συνεπώς το ερώτημα της προτεινόμενης εξέτασης της κατανομής slots και η αναπόφευκτη πρόκληση εκ μέρους των αερομεταφορέων flagship ότι το «ιστορικό δικαίωμα» που προβλέπεται στην πρόταση είναι de facto «ιδιοκτησία» τους.

4.4.2. Εκφράζεται η ανησυχία ότι η διάταξη του (άρθρου 2, στοιχείο (β)) θα εμποδίσει εταιρούς με κοινό δρομολόγιο να αποκτήσουν το καθεστώς νεο-εισερχόμενου. Εντούτοις τα κοινά αυτά δρομολόγια έχουν βάσιμη αιτιολογία όπως π.χ. τα φορτία, η επίπτωση στο περιβάλλον, οι υπηρεσίες κ.λπ.

4.4.3. Από την άλλη πλευρά, τα ιστορικά δικαιώματα εξισορροπούν την διαδικασία της κινητικότητας των slot, την αναγνώριση των ιστορικών εμπορικών δαπανών και τον έλεγχο των μεταβιβάσεων.

4.5. Συντονισμός

4.5.1. Γενικές παρατηρήσεις

4.5.1.1. Χρειάζεται να προσδιορισθούν οι συντονισμένες περιόδους. Από ορισμένες παραγράφους φαίνεται να προτείνονται εξαμηνιαίες περιόδους, καλοκαίρι και χειμώνα, αλλού όμως η έμφαση τίθεται στην εξασφάλιση δρομολογίων επί ετήσιας βάσεως. Έχει σημασία να προσδιορισθούν οι περιόδους αυτοί και μάλιστα να παρασχεθούν στον ανταγωνισμό οι ευρύτερες δυνατές ευκαιρίες για την ανακατάταξη των slots. Για την διευκόλυνση της διαδικασίας αυτής, οι περιόδους πρέπει να κλιμακωθούν εντός των εθνικών ορίων. Οι εξαμηνες περιόδους φαίνονται πως είναι οι καταλληλότερες.

4.5.1.2. Ο ορισμός του συντονιστή πρέπει να γίνεται με απολύτως ανεξάρτητο τρόπο και να μη διέπεται από πολιτικά κριτήρια. Εκφράζεται η ανησυχία πως ο συντονισμός μπορεί να καταστεί δαπανηρός και γραφειοκρατικός. Η ΟΚΕ θεωρεί πως η πρόταση πρέπει να εμμένει στα εξής σημαντικά σημεία:

- ο συντονισμός πρέπει να λάβει τη μορφή εντελώς ανεξάρτητου φορέα
- τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν καταλλήλως τους λειτουργικούς προϋπολογισμούς τους καθώς και την αρχή τους.
- η πραγματογνωμοσύνη πρέπει να στηρίζεται στην τρέχουσα πρακτική για να εξασφαλίζεται η βιωσιμότητα και η ανεξαρτησία του συστήματος
- τα συστήματα διαχείρισης πρέπει να αναπτύσσονται μετά από διαβούλευση με τις αρχές του αεροδρομίου για να δημιουργούνται τα στοιχεία που εξασφαλίζουν τη δυνατότητα ταχείας ανταπόκρισης για την εξεύρεση λύσεων.

4.5.2. Συντονιστής

4.5.2.1. Η ενίσχυση της ουδετερότητας και της ανεξαρτησίας του συντονιστού αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για την επιτυχία της πρότασης, όπως ακριβώς και η αρμοδιότητα του συντονιστή για συσχετιζόμενα θέματα όπως η χωρητικότητα του αερολιμένα. Χάρη στις ευρύτερες ελεγκτικές αρμοδιότητες, οι καταχρήσεις θα εντοπίζονται και θα αντιμετωπίζονται, παρόλο ότι δεν είναι σαφές σε ποιο πλαίσιο. Αυτό θα πρέπει να διασαφηνισθεί. Τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέψουν την αποζημίωση των συντονιστών, ώστε να εκτελούν απρόσκοπτα το έργο τους, σεβόμενοι τις αρχές τους. Αυτό δεν αίρει την ευθύνη των συντονιστών να λογοδοτούν και να αιτιολογούν ικανοποιητικά τις πράξεις και τις αποφάσεις τους.

4.5.2.2. Υποτιθεται ότι τα τυποποιημένα στοιχεία θα τίθενται στην διάθεση γενικότερα του τομέα, εντός συγκεκριμένων προθεσμιών, προκειμένου να εξασφαλισθεί η διάδοση της καλύτερης ανταγωνιστικής ενημέρωσης. Η ΟΚΕ τονίζει με έμφαση ότι οι συντονιστές πρέπει να συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές και να τηρούν τις διατάξεις των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης για να διασφαλισθεί ότι οι προκύπτουσες αποφάσεις είναι ευνοϊκές προς όλους τους χρήστες των εναέριων μεταφορών.

4.5.3. Επιτροπή συντονισμού (άρθρο 5)

4.5.3.1. Ο φορέας αυτός φαίνεται να είναι ένα αμάλγαμα των καλύτερων στοιχείων του τομέα, όσον αφορά τον μεμονωμένο αερολιμένα. Δεδομένου ότι δεν λαμβάνονται υπόψη τα θέματα εμπορικού απόρρητου θα ήταν αποτελεσματικότερο εάν οι περιφερειακές επιτροπές συντονισμού είχαν την ευθύνη της πολιτικής που σκιαγραφείται στο άρθρο 8, εφόσον θεωρηθεί ότι η μεθοδολογία, οι τοπικές κατευθυντήριες γραμμές και διαδικασίες είναι κοινές.

4.5.3.2. Φαίνεται ότι η επιτροπή συντονισμού έχει σημαντική επίδραση αλλά όχι και εξουσία. Πρέπει να ορισθεί με σαφήνεια το δικαίωμά της να καταφεύγει στους αρμόδιους φορείς ενός κράτους μέλους. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι η επιτροπή συντονισμού πρέπει να αποθαρρύνει την ανάμιξη τοπικών κανόνων που εξ αμελείας ή άλλως παρεμποδίζουν τις ανταγωνιστικές πρακτικές.

4.5.4. Κατανομή των slots και δικαιώματα χρήσης

4.5.4.1. Οι τροποποιήσεις της διαδικασίας είναι αιτιολογημένες. Δεδομένου ότι η επιτροπή συντονισμού έχει τη δυνατότητα διαιτησίας, ο συντονιστής πρέπει να έχει τη δυνατότητα να παραπέμπει και να περιγράφει το σύνολο των αιτιολογιών του στην επιτροπή συντονισμού για κάθε περίοδο, έτσι ώστε οι συζητήσεις τους να μην απορρέουν μόνο από προσφυγές.

4.5.4.2. Εκφράζεται η ανησυχία μήπως οι συντονιστές δεν είναι υποχρεωμένοι να αποφασίζουν διαιτητικώς σχετικά με τους «εναλλακτικούς» τρόπους μεταβίβασης, που δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητές τους.

4.6. Αερολιμένες

4.6.1. Χωρητικότητα και προτεραιότητες (άρθρα 3 και 5)

4.6.1.1. Η ενδιάμεση ανάλυση χωρητικότητας είναι σκόπιμη μόνον εάν σημειωθούν σημαντικές αλλαγές που μπορούν να επηρεάσουν τη χωρητικότητα του αεροδρομίου ή ανά τριετία.

4.6.1.2. Δεδομένου ότι οι αερολιμένες θα λαμβάνουν τις σχετικές αποφάσεις για την μεγιστοποίηση των εσόδων, δεν μπορεί να υποτεθεί ότι ένας αερολιμένας θα οδηγηθεί σε επενδύσεις μετά το αποτέλεσμα μιας προσφυγής στην συντονιστική επιτροπή. Ως παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί η σκοπιμότητα χρηματοδότησης των εμπορικών καταστημάτων σε έναν αερολιμένα αντί ενός απέρριπτου σταθμού για χαμηλού κόστους αφίξεις και αναχωρήσεις. Επομένως, εφόσον δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η πρόταση αυτή αποτελεί ένα μέσον επηρεασμού του στρατηγικού σχεδιασμού αερολιμένος, επιβάλλεται η λήψη επιπρόσθετων μέτρων.

4.7. Περιβάλλον

4.7.1. Εάν ληφθεί υπόψη η γνωμοδότηση της ΟΚΕ που υιοθετήθηκε πρόσφατα σχετικά με την ολική μείωση του θορύβου και των αποβλήτων πέριξ των αεροδρομίων⁽¹⁾, θα ήταν σκόπιμο να εκπροσωπούνται στην επιτροπή συντονισμού οι τοπικές και περιφερειακές αρχές.

4.8. Ανάπτυξη των διαπεριφερειακών δρομολογίων

4.8.1. Η ΟΚΕ κατανοεί τα αιτήματα οικονομικής αιτιολόγησης, λαμβανομένης όμως υπόψη της έμφασης που δίδεται από την πρόταση στην ανάπτυξη δικτύων και την σπουδαιότητα που έχει για την κοινοτική συνοχή, θα πρέπει να θεσπισθεί το επίπεδο διάθεσης των slots και η διάρκειά τους έτσι ώστε να μην αναλώνεται πολύτιμη χωρητικότητα αεροδρομίου.

4.8.2. Είναι αναπόφευκτο ότι τα μεγάλα οικονομικά κέντρα όπως το Λονδίνο ή η Φραγκφούρτη δεν θα μπορέσουν να προσαρμοστούν προς την περιφερειακή ανάπτυξη των δικτύων. Τα προβλήματα αυτά μπορούν ευκολότερα να λυθούν σε περιφερειακή βάση αερομεταφορών και όχι από ένα μεμονωμένο αεροδρόμιο.

4.9. Τρίτες χώρες

4.9.1. Η πρόταση προβλέπει κατ' ουσίαν μέτρα κατά των αερομεταφορών τρίτης χώρας η οποία δεν επιφυλάσσει στους κοινοτικούς αερομεταφορείς ανάλογη μεταχείριση. Η δράση αυτή βεβαίως είναι άστοχη και καταδεικνύει ότι είναι απαραίτητο να καταβληθούν από την ΕΕ διπλωματικές προσπάθειες προκειμένου να επιτευχθεί ανάλογη διαχείριση των slots και αμοιβαιότητα σε συνολική βάση. Στον ορίζοντα της παγκοσμιοποίησης παρόμοιες εταιρικές δράσεις είναι απατηλές και βλάπτουν τις συμπράξεις των αερομεταφορέων της ΕΕ.

4.10. Επιβολή κυρώσεων

4.10.1. Είναι λογικό η μη συμμόρφωση να τιμωρείται με κυρώσεις και απόσυρση των slots. Ο συντονιστής οφείλει εντούτοις να δρα με ταχύτητα προκειμένου να περιορίζονται οι παράπλευρες βλάβες που συνεπάγονται οι δράσεις αυτές για τους αερολιμένες. Λόγω των πρόσφατων ασύμμετρων κλυδωνισμών του τομέα αερομεταφορών οι συντονιστές πρέπει να διαθέτουν μίαν ορισμένη αυτονομία προκειμένου να αντιμετωπίζουν τα σχετικά προβλήματα.

⁽¹⁾ Γνωμοδότηση για την Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί της καθιέρωσης των κανόνων και διαδικασιών για τη θέσπιση περιορισμών λειτουργίας σε συνάρτηση με τον προκαλούμενο θόρυβο στους κοινοτικούς αερολιμένες.

4.10.2. Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι η παρέμβαση που προτείνεται στο άρθρο 14 για την περίπτωση κατά την οποία οι αερομεταφορείς δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις, μπορεί να παρεμποδισθεί από τη διαδικασία κατανομής των slots.

5. Τελικές παρατηρήσεις

5.1. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι η νομοθεσία της ΕΕ θα πρέπει να ισχύσει διεθνώς.

5.2. Τα κράτη μέλη πρέπει να παράσχουν αποζημίωση στους συντονιστές ώστε να εκτελούν το έργο τους απρόσκοπτα.

5.3. Στην πρόταση δεν γίνεται κανένα σχόλιο σχετικά με το μέγιστο όριο slots που μπορεί να κατέχει ένας αερομεταφορέας σε ένα αεροδρόμιο στο πλαίσιο του ανταγωνισμού. Σήμερα, ουδόλως σπανίζουν όρια που υπερβαίνουν το 60 %.

5.4. Τα μέτρα που προβλέπονται από την πρόταση πρέπει να γίνουν κατανοητά από το ευρύτερο αντιπροσωπευτικό δείγμα. Ενδιαφέρον θα είχε η ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της απόδοσης εν είδει εύχρηστων πινάκων. Η χρήση των slots είναι επ' ωφελεία του αεροδρομίου και συνεπώς η δημοσίευση των επιδόσεων πρέπει να αναλαμβάνεται από αυτό, για να εμφανίζεται η αξιοπιστία της τρέχουσας και μελλοντικής πορείας.

5.5. Μολονότι δεν εξετάζεται το πρόβλημα της ασφάλειας των αερομεταφορών έχει εντούτοις εξαιρετική σημασία. Η Επιτροπή συντονισμού θα πρέπει να εξασφαλίζει υψηλά επίπεδα ασφάλειας και προστασίας κατά τη λειτουργία της.

5.6. Μεγάλη έμφαση δίδεται στους νεο-εισερχόμενους αερομεταφορείς και στην ανάπτυξη νέων δρομολογίων. Γι αυτό και θα πρέπει να ενθαρρυνθούν όλοι οι αερομεταφορείς. Οι εγκατεστημέ-

νοι αερομεταφορείς θα έχουν περισσότερα δικαιώματα. Κατευθυντήρια γραμμή πρέπει να είναι η αναγνώριση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

5.7. Η συμμετοχή περιφερειακών και τοπικών αντιπροσώπων στις επιτροπές πρέπει να θεωρηθεί ως ουσιαστικό στοιχείο. Η επίδραση αυτή θα μπορούσε να εξασφαλίσει την ικανοποίηση απαιτήσεων όσον αφορά την περιφερειακή χωρητικότητα, τη δημιουργία επιπρόσθετων έργων υποδομής και τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας και αυτό θα πρέπει να επιβεβαιώνεται στο άρθρο 5. Η ΟΚΕ ωστόσο αναγνωρίζει ότι τα slots δεν είναι επ' άπειρον εναλλάξιμα, λόγω της ευρύτατης ποικιλίας των αεροδρομίων.

5.8. Η κατανομή των slots με βάση την αρχή «χρησιμοποίησέ το, ειδάλλως το χάνεις» θα πρέπει να διακρίνεται από ευελιξία. Οι συντονιστές δεν πρέπει να ενεργούν με γραφειοκρατικό και υπηρεσιακό τρόπο, αλλά πρέπει να διατηρήσουν το δικαίωμα της διάκρισης, π.χ. σε περίπτωση κατά την οποία ένας αερομεταφορέας χάνει τη θέση του από ένα slot λόγω τρομοκρατικών δραστηριοτήτων. Εάν μία αεροπορική εταιρεία αποδείξει με ικανοποιητικό τρόπο το γεγονός, τότε οι συντονιστές πρέπει να της παράσχουν το δικαίωμα να διατηρήσει το slot για την υπόλοιπη συντονισμένη περίοδο, για να διευκολυνθεί η ανάκαμψή της.

5.9. Στις αρμοδιότητες της επιτροπής συντονισμού πρέπει να συμπεριληφθεί και η σαφής ευθύνη αξιολόγησης της χωρητικότητας και η εφαρμογή των καλύτερων πρακτικών ασφάλειας και να εξασφαλισθεί ότι εφαρμόζονται από κοινού ώστε η διάθεση των slots να επιτυγχάνεται σε ασφαλές περιβάλλον με την κοινή μέριμνα αερολιμένων και αερομεταφορέων.

5.10. Ενώ αναμένεται ο αντίκτυπος των μελλοντικών εκδόσεων, η ΟΚΕ πιστεύει ότι οι συντονιστές αντικατοπτρίζουν την πιο πρόσφατη συνείδηση των περιβαλλοντικών περιορισμών στη διαδικασία επιλογής τους. Αναμένεται ότι τα ευρήματα αυτά θα διευκρινίσουν ποιος θα είναι ο αντίκτυπός τους επί των αποφάσεων.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΓ) αριθ. 2236/95 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικών ενισχύσεων στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων»

(COM(2001) 545 τελικό — 2001/0226 (COD))

(2002/C 125/04)

Στις 18 Φεβρουαρίου 2002, και σύμφωνα με το άρθρο 156 της Συνθήκης ΕΕ, το Συμβούλιο να ζητήσει την γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για τον ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 26 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισήγηση του κ. Kleemann.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Γενικές παρατηρήσεις

1.1. Η αύξηση της κυκλοφορίας εντός της ΕΕ οφείλεται σε πολλούς λόγους. Από αυτούς, η αύξηση των επαγγελματικών και ιδιωτικών μετακινήσεων με αυτοκίνητα έχει μεγαλύτερο μερίδιο στη χρήση του συστήματος μεταφορών. Αφενός, ο διαχωρισμός του τόπου κατοικίας από τον τόπο εργασίας προκάλεσε μια μεταβολή όσον αφορά την καταναλωτική συμπεριφορά, και συγχρόνως, η δυσανάλογη αύξηση των μετακινήσεων για αναψυχή συνέβαλε σε αισθητή αύξηση των μεταφορών με ιδιωτικά αυτοκίνητα. Αφετέρου σε ορισμένες περιοχές και πυκνοκατοικημένα αστικά κέντρα αυξήθηκε ο όγκος των μεταφορών με βάρεα φορτηγά οχήματα. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, η προώθηση της ενιαίας αγοράς, η μεταβολή των μεθόδων παραγωγής καθώς και η υλικοτεχνική οργάνωση που συνεπάγονται συμβάλλουν στην μεταβολή των οικονομικών δομών και προκαλούν αναπόφευκτα την αύξηση της κυκλοφορίας σε όλα τα μέσα μεταφοράς. Με την προσχώρηση των υποψηφίων χωρών, αυτό θα αφορά σε μεγάλο βαθμό τα διασυνοριακά τμήματα των δικτύων που αποτελούν σήμερα, όπως διαπιστώνει και η Επιτροπή, τα πλέον αδύνατα σημεία του δικτύου.

2. Ειδικές παρατηρήσεις

Η υπάρχουσα μεταφορική ικανότητα, κυρίως στις διασυνοριακές συνδέσεις δεν επαρκεί.

2.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί συνεπώς με την Επιτροπή να διατεθούν επιπρόσθετοι οικονομικοί πόροι για όλες τις επείγουσες βελτιώσεις της υποδομής των διασυνοριακών μεταφορών, όχι μόνο εντός της Ένωσης αλλά μέσω άλλων προγραμμάτων και στις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες. Βάσει των διαδικασιών ένταξης θα πρέπει να συμπεριληφθούν στα απαιτούμενα κριτήρια και η ανάπτυξη των μεταφορών στις υποψήφιες χώρες καθώς και του σιδηροδρομικού δικτύου αυτών των χωρών (με σεβασμό στους κανόνες της ΕΕ).

2.2. Όσον αφορά τα απαραίτητα έργα υποδομών στο διασυνοριακό σιδηροδρομικό δίκτυο στην επικράτεια της Κοινότητας, όπως η κατασκευή σηράγγων ή γεφυρών, θα πρέπει, κατά τη γνώμη της ΟΚΕ να εξετάζονται οπωσδήποτε η διάρκεια και η οικονομική και κοινωνική βιωσιμότητα των σχεδίων αυτών.

2.3. Η ΟΚΕ είναι σύμφωνη με την τροποποίηση του άρθρου 5, τρίτη παράγραφος, σημείο α. Μέχρι στιγμής, το σιδηροδρομικό δίκτυο των υποψηφίων χωρών δεν καλύπτει τις οικονομικές απαιτήσεις και συνεπώς θα αυξηθούν σε μεγάλο βαθμό τα προβλήματα μεταφορικής ικανότητας ενόψει της αναμενόμενης οικονομικής ανάπτυξης. Τονίζεται συνεπώς ρητώς όπως η Κοινότητα διαθέτει άλλες οικονομικές δυνατότητες στις υπό προσχώρηση χώρες (π.χ. ISPA, TINA), όπου θα διασφαλισθεί ο συντονισμός με τις κατευθυντήριες γραμμές.

2.4. Σε συνάρτηση με την οικονομική ενίσχυση του δικτύου εσωτερικής ναυσιπλοΐας η Επιτροπή καλείται να διατυπώσει σε ένα έγγραφο τις συνολικές ενισχύσεις των δικτύων μεταφορών εντός και εκτός της Κοινότητας και ιδίως όσον αφορά τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη.

2.5. Στην τροποποίηση του άρθρου 5, τρίτη παράγραφος, σημείο β, πρέπει να συμπεριληφθούν όλα τα άλλα σχέδια (οδοποιία, κατασκευή τερματικών σταθμών, εναέριες ή ενάλιες γραμμές όπως πετρελαιαγωγοί κ.λπ.), που αφορούν τα εμπόδια στα σύνορα με τις υποψήφιες χώρες. Θα ήταν επιθυμητή μια ανάλογη αποσαφήνιση της τροποποίησης αυτής.

2.6. Η ΟΚΕ είναι σύμφωνη με την τροποποίηση του άρθρου 5, τρίτη παράγραφος, σημείο γ.

3. Τελικό συμπέρασμα

3.1. Η ΟΚΕ υποστηρίζει τις δυνατότητες αύξησης του ανώτατου ορίου στήριξης από 10 σε 20 % του συνολικού επενδυτικού κόστους των σχεδίων για τις διασυνοριακές μεταφορές καθώς και

των σχεδίων που συντελούν στους στόχους των Διευρωπαϊκών Δικτύων και ευελπιστεί ότι με αυτόν τον τρόπο θα καταστεί γρηγορότερη η επίτευξή τους.

3.2. Σε γνωμοδότηση της η ΟΚΕ ζητά επειγόντως την αύξηση της οικονομικής συμμετοχής της Κοινότητας σε σχέδια για την βελτίωση και την επέκταση του δικτύου εσωτερικής ναυ-

σιπλοΐας ⁽¹⁾. Η κοινοτική υποστήριξη επιβάλλεται επίσης να διπλασιασθεί για την εξάλειψη των σημείων εγκλωβισμού (από 10 σε 20 %). Παρόμοια αύξηση δεν πρέπει να γίνει εις βάρος των αυξημένων κοινοτικών ενισχύσεων για το TEN.

⁽¹⁾ ΕΕ C 80 της 3.4.2002 «Το μέλλον του δικτύου της διευρωπαϊκής εσωτερικής ναυσιπλοΐας».

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Κοινωνικής και Οικονομικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση του τμήματος «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών» με θέμα «Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί της καθιέρωσης των κανόνων και διαδικασιών για τη θέσπιση περιορισμών λειτουργίας σε συνάρτηση με τον προκαλούμενο θόρυβο στους κοινοτικούς αερολιμένες»

(COM(2001) 695 τελικό — 2001/0282 (COD))

(2002/C 125/05)

Στις 29 Ιανουαρίου 2002 και σύμφωνα με το άρθρο 80, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ζήτησε από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να γνωμοδοτήσει για το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές εργασίες της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 26 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Vo Green.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 74 ψήφους υπέρ και 1 αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Ιστορικό

1.1. Κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου στο Λουξεμβούργο στις 16 Οκτωβρίου 2001 επισημάνθηκε ότι το ψήφισμα για την προστασία του περιβάλλοντος που υιοθετήθηκε από την 33η Συνέλευση της Διεθνούς Οργάνωσης Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) (ICAO) (25 Σεπτεμβρίου — 5 Οκτωβρίου 2001) «διανοίγει την προοπτική αντικατάστασης του κανονισμού για τις διατάξεις μείωσης θορύβου στο άμεσο μέλλον».

1.2. Για την καταπολέμηση του θορύβου πλησίον των αερολιμένων, η ΕΕ υπέβαλε το 1999 κανονισμό για την απαγόρευση της λειτουργίας αεροσκαφών που διαθέτουν διατάξεις μείωσης θορύβου («hush-kits») στους αερολιμένες ΕΕ από την 1η Απριλίου 2002. Μόνο τα αεροσκάφη με διατάξεις μείωσης θορύβου που είναι καταχωρημένα σε τρίτες χώρες και τα οποία εκτελούσαν δρομολόγια πριν από την 1η Απριλίου 1999 θα επιτρέπεται να συνεχίσουν.

1.3. Οι ΗΠΑ προσέφυγαν το Μάρτιο του 2000 στο Συμβούλιο της ΔΟΠΑ κατά των 15 χωρών της ΕΕ επειδή με τον κανονισμό αυτό είχαν παραβιάσει τη Σύμβαση του Σικάγο και το παράρτημα 16 αυτής.

1.4. Το γεγονός ότι ο κανονισμός του 1999 αμφισβητήθηκε από τις ΗΠΑ, υπονόμωσε τις διεθνείς συμφωνίες για το θόρυβο που προκαλούν τα αεροσκάφη και θα διαταράξει την αγορά μεταχειρισμένων αεροσκαφών.

1.5. Στα συμπεράσματα του Συμβουλίου επισημαίνεται επίσης η πρόθεση της Επιτροπής για την κατά το δυνατόν ταχύτερη υποβολή πρότασης, η οποία, σύμφωνα με τους όρους της ΔΟΠΑ, να δημιουργήσει ένα πλαίσιο για την επιβολή λειτουργικών περιορισμών στην Κοινότητα, το οποίο, αφενός, να αξιοποιεί πλήρως την ευελιξία που παρέχει η ΔΟΠΑ και, αφετέρου, να προστατεύει τα άτομα που ζουν πλησίον των αερολιμένων.

1.6. Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου θεωρούσαν ότι είχε δοθεί στο θέμα η απαιτούμενη προτεραιότητα, ώστε να είναι δυνατή η υιοθέτηση της πρότασης το αργότερο ως τον Απρίλιο του 2002, οπότε και οι διατάξεις για τη μείωση του θορύβου τίθενται σε ισχύ.

1.7. Επί πολλά έτη η ΕΕ προέτρεπε τη ΔΟΠΑ να εκσυγχρονίσει το πρότυπο πιστοποίησης θορύβου του Κεφαλαίου 3, που είχε υιοθετηθεί το 1977.

1.8. Τον Ιούνιο του 2001, το Συμβούλιο της ΔΟΠΑ υιοθέτησε ένα νέο πρότυπο πιστοποίησης θορύβου που κατέστη το Κεφάλαιο 4, του Παραρτήματος 16 του Τόμου 1 της Σύμβασης περί Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας.

1.9. Η καθιέρωση του κεφαλαίου 4 στην αγορά απαιτεί τη θέσπιση συνοδευτικών μέτρων, με την αποδοχή των οποίων θα επιτραπεί η εναρμονισμένη εφαρμογή των περιορισμών λειτουργίας, συμπεριλαμβανομένης της απόσυρσης από τη λειτουργική εκμετάλλευση των αεροσκαφών που τηρούν μόλις οριακά τις απαιτήσεις του κεφαλαίου 3.

1.10. Κατά την 33η Συνέλευση της ΔΟΠΑ επιτεύχθηκε συμφωνία σε παγκόσμια κλίμακα, με την έγκριση του ανωτέρω ψηφίσματος Α33/7, για τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να ενσωματωθούν τα προαναφερόμενα συνοδευτικά μέτρα/περιορισμοί λειτουργίας στο πλαίσιο της βασικής έννοιας της εφαρμογής μιας εξισορροπημένης προσέγγισης στα θέματα διαχείρισης του θορύβου. Η πρακτική αυτή θα επιτρέψει στα κράτη μέλη της Κοινότητας να προχωρήσουν προοδευτικά στην απόσυρση των οριακά συμμορφούμενων αεροσκαφών από τους κοινοτικούς αερολιμένες που είναι ευαίσθητοι ως προς τους εκπεμπόμενους θορύβους.

1.11. Μία ισορροπημένη στρατηγική αποτελείται κατ' αρχήν από τα ακόλουθα τέσσερα στοιχεία στα πλαίσια της προβληματικής για τη μείωση του θορύβου με τον πλέον οικονομικό τρόπο:

1. Μείωση του θορύβου στην πηγή
2. Χρήση της γης και διαχείριση (χωροταξία)
3. Λειτουργικές διαδικασίες μείωσης του θορύβου
4. Περιορισμοί στις λειτουργίες των αεροσκαφών.

1.12. Η εναέρια κυκλοφορία στην ΕΕ, όπως και σε άλλα μέρη του κόσμου, είναι συγκεντρωμένη σε σχετικά μικρό αριθμό αερολιμένων.

2. Η πρόταση της Επιτροπής

2.1. Η πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει μια κοινή δέσμη κανόνων και αρχών σχετικά με τους περιορισμούς λειτουργίας σε συνάρτηση με τον προκαλούμενο θόρυβο, που αποτελούν μέρος μιας εξισορροπημένης προσέγγισης στα θέματα διαχείρισης του θορύβου.

2.2. Μόνον οι αερολιμένες που εμφανίζουν περισσότερες από 50 000 διακινήσεις το χρόνο εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

2.3. Η προτεινόμενη οδηγία καλύπτει επίσης τους «αστικούς αερολιμένες», που βρίσκονται στο κέντρο μεγάλων αστικών συγκεντρώσεων. Ένας αερολιμένας μπορεί να χαρακτηριστεί ως «αστικός» μόνο στην περίπτωση που υπάρχει ένας εναλλακτικός αερολιμένας ο οποίος εξυπηρετεί επίσης την πόλη.

2.4. Για τους σκοπούς της προτεινόμενης οδηγίας, οι περιβαλλοντικές επιδόσεις των αεροσκαφών αξιολογήθηκαν με βάση τις οριακές τιμές πιστοποίησης του κεφαλαίου 3. Τα αεροσκάφη που εμφανίζουν σωρευτικό περιθώριο 5 decibel κατ' ανώτατο όριο σε συνάρτηση με τις οριακές τιμές πιστοποίησης του κεφαλαίου 3, θεωρείται ότι συμμορφώνονται οριακά. Οι αερολιμένες με προβληματική κατάσταση όσον αφορά το θόρυβο θα έχουν τη δυνατότητα να αποσύρουν σταδιακά από τη λειτουργία τα εν λόγω αεροσκάφη, έπειτα από διεξαγωγή αξιολόγησης. Υπάρχουν και άλλες διαθέσιμες εναλλακτικές δυνατότητες για μετριασμό των θορύβων, εάν η απόσυρση των οριακά συμμορφούμενων αεροσκαφών δεν αποδειχθεί επαρκής για την εκπλήρωση των στόχων της οδηγίας.

2.5. Υπό ορισμένες ειδικές συνθήκες, αεροσκάφη που ανήκουν σε αερομεταφορείς «αναπτυσσόμενων χωρών» μπορεί να εξαιρεθούν από τις διατάξεις της οδηγίας.

2.6. Η έναρξη ισχύος της οδηγίας θα έχει ως αποτέλεσμα την κατάργηση της ισχύος του κανονισμού περί διατάξεων μείωσης του θορύβου.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΟΚΕ στηρίζει ανεπιφύλακτα την πρόταση της Επιτροπής για μία οδηγία η οποία θα συμβάλει στη μείωση του θορύβου που σχετίζεται με τις αεροπορικές μεταφορές και τους αερολιμένες.

3.2. Η ΟΚΕ επισημαίνει την ανάγκη για ομοιογενή νομοθεσία όσον αφορά τη ρύθμιση σχετικά με τους θορύβους που προκαλούνται από άλλες πηγές, συμπεριλαμβανομένων και άλλων μέσων μεταφοράς.

3.3. Τα προτεινόμενα στενά χρονικά περιθώρια, ως την 1η Απριλίου 2002, μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα μια ανεπαρκή και ακατάλληλη νομοθεσία.

3.4. Αντιστοίχως, η υιοθέτηση της οδηγίας από 1ης Ιανουαρίου 2003 θα σήμαινε αναβολή της μείωσης των θορύβων που σχετίζονται με τις αερομεταφορές. Ο προηγούμενος κανονισμός (ΕΚ) 925/1999 καταργεί τη χρήση, εντός της ΕΕ, αεροσκαφών στα οποία έχουν τοποθετηθεί μηχανισμοί μείωσης θορύβου, από 1ης Απριλίου 2002, εκτός εάν τα εν λόγω αεροσκάφη εκτελούσαν δρομολόγια σε κοινοτικό έδαφος πριν από την 1η Απριλίου 1999. Η υιοθέτηση της προτεινόμενης οδηγίας θα έχει ως αποτέλεσμα να περιπέσει σε αχρηστία ο εν λόγω κανονισμός.

3.5. Είναι επίσης σκόπιμο να σημειωθεί, ότι η νέα, υπό επεξεργασία οδηγία θα έχει ως αποτέλεσμα τον παροπλισμό ορισμένων αεροσκαφών των οποίων η χρήση θα επιτρεπόταν από τον κανονισμό περί διατάξεων μείωσης του θορύβου.

3.6. Πιθανόν να προκύψουν προβλήματα μεταβατικής φύσεως έως ότου θεσπισθούν οι απαραίτητες διαδικασίες που προβλέπει η οδηγία.

3.7. Εφιστάται η προσοχή στο γεγονός ότι η υπό κατάρτιση οδηγία εξετάζει πρωτίστως λειτουργικούς περιορισμούς στις αερομεταφορές, πράγμα το οποίο αποτελεί μία μόνο πτυχή της εξισορροπημένης προσέγγισης για την οποία γίνεται λόγος στο ψήφισμα της ΔΟΠΑ του Σεπτεμβρίου του 2001.

3.8. Η ΟΚΕ θεωρεί σημαντικό να συμπεριλαμβάνονται στα «ενδιαφερόμενα μέρη» και οι ομάδες του πληθυσμού που εκτίθενται σε θόρυβο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Αν και μια ανάλυση κόστους-οφέλους αποτελεί κατ' εξοχήν συστατικό στοιχείο της εξισορροπημένης προσέγγισης, στην πρόταση οδηγίας γίνεται μόνο γενική αναφορά στο εν λόγω σημείο (στο παράρτημα 2).

Θα ήταν σκόπιμο να περιλαμβάνει η πρόταση οδηγίας μια πιο ακριβή περιγραφή της μεθοδολογίας που ενδείκνυται γι' αυτήν την ανάλυση, έτσι ώστε να αποφευχθούν οι αποκλίσεις κατά την εφαρμογή της οδηγίας στα κράτη μέλη.

4.2. Λόγω της έλλειψης ενός διεθνούς αποδεκτού ορισμού, ο όρος «ελαφρά αεροσκάφη» στο άρθρο 2(α) θα πρέπει να διαγραφεί από την οδηγία για να αποφευχθεί κάθε αβεβαιότητα όσον αφορά τη φύση του αεροσκάφους αυτού και για να ληφθεί υπόψη η ανάγκη να εγκριθεί η σχετική νομοθεσία σε σύντομο διάστημα.

4.3. Η συμμετοχή των αναπτυσσόμενων χωρών θα πρέπει να περιορίζεται σε συγκεκριμένη περίοδο, ενώ πρέπει να τονισθεί ότι οι διατάξεις περί εξαιρέσεων θα ισχύουν μόνο για τα αεροσκάφη που αναφέρονται στο κεφάλαιο 3 της Σύμβασης περί Πολιτικής Αεροπορίας.

4.4. Όσον αφορά τον ορισμό των αεροσκαφών που συμμορφώνονται μόνο οριακά με τα πρότυπα πιστοποίησης, όπως αυτά ορίζονται στο κεφάλαιο 3 του παραρτήματος 16 της Σύμβασης περί Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας, με σωρευτικό περιθώριο όχι ανώτερο των 5 EPNdB (Effective Perceived Noise in Decibels), η ΟΚΕ θεωρεί ότι το όριο αυτό θα έπρεπε να είναι 8 και όχι 5 EPNdB. Η ΟΚΕ προτείνει για πρακτικούς λόγους μια ορισμένη μεταβατική περίοδο.

4.5. Συνεπώς, το άρθρο 15 θα έπρεπε να τροποποιηθεί με την εξής προσθήκη: «Το σωρευτικό όριο των 5 EPNdB θα αυξηθεί σε 8 EPNdB το αργότερο μετά την παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος της παρούσας οδηγίας, εκτός και εάν η Επιτροπή υποβάλλει κάτι διαφορετική πρόταση».

5. Συμπέρασμα

5.1. Η ΟΚΕ υποστηρίζει πλήρως την πρόταση της Επιτροπής για την καθιέρωση περιορισμών λειτουργίας σε συνάρτηση με το θόρυβο στους αερολιμένες της ΕΕ. Η μελλοντική ανάπτυξη των αεροπορικών ταξιδιών, υπό όλο και μεγαλύτερους περιβαλλοντικούς περιορισμούς, θα εξαρτηθεί αποκλειστικά από την προοδευτική και αξιόπιστη μείωση του θορύβου των αεροσκαφών στην πηγή.

5.2. Το σωρευτικό όριο θα πρέπει να αυξηθεί σε 8 EPNdB το αργότερο μετά την παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος της παρούσας οδηγίας.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το κοινοτικό στατιστικό πρόγραμμα 2003-2007»

(COM(2001) 683 τελικό — 2001/0281 (COD))

(2002/C 125/06)

Στις 18 Φεβρουαρίου 2002 και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα « Οικονομική και Νομισματική Ένωση, Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του στις 25 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση της κας Florio.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ης και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ης Μαρτίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 73 ψήφους υπέρ και 3 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Σύμφωνα με τα όσα προβλέπει ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 322/97, που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 17 Φεβρουαρίου 1997, υιοθετείται κοινοτικό στατιστικό πρόγραμμα με σκοπό τη θέσπιση στρατηγικών προτεραιοτήτων και προγραμμάτων εργασίας για την περίοδο 2003 έως 2007.

1.2. Η στρατηγική σημασία της υιοθέτησης του προγράμματος επιτάχθηκε με τα χρόνια εν μέρει εξ αιτίας της επιταχύνσεως των οικονομικών και νομισματικών καθώς και θεσμικών διεργασιών και των κοινοτικών αλλαγών στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και εν μέρει λόγω των συγκεκριμένων βημάτων που πραγματοποιήθηκαν από πλευράς υποψήφιων χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, οι οποίες εντός του 2002 θα ολοκληρώσουν τις διαπραγματεύσεις για την προσχώρησή τους στην ΕΕ.

1.3. Το προτεινόμενο πενταετές πρόγραμμα για την περίοδο 2003-2007 είναι το έκτο διαδοχικό μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα που εκπονήθηκε από την Eurostat. Όπως σε κάθε πενταετές πρόγραμμα προβλέπεται μία ενδιάμεση αξιολόγηση και ένα πιο διαφθωμένο ετήσιο πρόγραμμα καθώς και μία τελική αξιολόγηση.

1.4. Επί τη βάσει των υποδείξεων της Επιτροπής και του Συμβουλίου, η Eurostat θα πρέπει να αποκτήσει πιο καιρικό ρόλο για τον προσδιορισμό των στατιστικών προγραμμάτων, πιο ομογενή κριτήρια συλλογής και ανάλυσης των δεδομένων καθώς και μεγαλύτερη επικαιρότητα.

1.5. Η λεπτή ευθύνη της Eurostat και γενικότερα κάθε ευρωπαϊκού στατιστικού συστήματος είναι να εξασφαλίζει συλλογή στατιστικών στοιχείων που να είναι συγκρίσιμη και ταχεία τόσο στους τομείς που από πολλά χρόνια αποτελούν αντικείμενο ανάλυσης και επόπτευσης από πλευράς ευρωπαϊκών οργάνων όσο και για την εξέλιξη των οικονομικών και κοινωνικών πραγματικότητων και για τις αλλαγές που προκαλούνται από την διεργασία διεύρυνσης στις υποψήφιες χώρες καθώς και στα κράτη μέλη της ΕΕ.

1.6. Υπό την έννοια αυτή, εφόσον η στατιστική αξιολόγηση της ευρωζώνης αφορά σαφώς κατά κύριο λόγο τις πτυχές που συνδέονται με τις νομισματικές πολιτικές, είναι ανάγκη να ευνοηθεί μία ερμηνεία της πραγματικότητας που θα εντοπίζει τις διαφορές μεταξύ των τριών χωρών της ευρωζώνης, των χωρών εκτός ενιαίου νομίσματος και των υποψήφιων χωρών Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

2. Η στατιστική ως κατευθυντήριο όργανο της ΕΕ

2.1. Οι πολυάριθμες εκθέσεις, οι περιοδικοί έλεγχοι, οι αναλύσεις, σχετικά με την πρόοδο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της ΕΕ καθώς και τα προγραμματικά έγγραφα των εθνικών κυβερνήσεων στηρίζονται σταθερά στα στατιστικά στοιχεία που παρέχονται από την Eurostat.

2.1.1. Η ΟΚΕ θεωρεί εδώ ότι είναι πολύτιμη η χρησιμοποίηση των στατιστικών ερευνών για την ενδυνάμωση των στρατηγικών που προσδιορίστηκαν στα Συμβούλια της Λισσαβώνας και του Γκαϊτεμποργκ.

2.2. Είναι αναμφισβήτητο σήμερα ότι η καθιέρωση του ενιαίου νομίσματος θα απαιτήσει ακόμη περισσότερα μέσα ελέγχου και ανάλυσης που να επιτρέπουν τον προσδιορισμό με απόλυτο ρεαλισμό και επιστημονικό πνεύμα κάθε είδους οικονομικής, δημοσιονομικής και κοινωνικής επιλογής που να ενισχύσει την Ευρωπαϊκή Ένωση και να προωθή το όλο σύστημα από ανταγωνιστικής σκοπιάς στην παγκόσμια αγορά και να υπερασπίζεται επίσης τις αρχές της ισότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης.

2.3. Είναι προφανές ότι η αποτελεσματικότητα και η λειτουργικότητα του ευρωπαϊκού στατιστικού συστήματος είναι στενά συνδεδεμένες με την συλλογή πιο ομοιογενών ολοκληρωμένων και όσο το δυνατό περισσότερο εναρμονισμένων στοιχείων.

2.4. Οι διαφορές που παραμένουν ακόμη ως προς τα κριτήρια στατιστικής έρευνας, οι καθυστερήσεις και οι προσαρμογές των εθνικών στατιστικών ιδρυμάτων στο ευρωπαϊκό πλαίσιο θα απαιτήσουν μεγάλες επενδύσεις από πλευράς κρατών μελών τόσο από οικονομική άποψη όσο και από άποψη επαγγελματικής κατάρτισης.

2.5. Διαφορετική φαίνεται να είναι η κατάσταση του δικτύου που δημιουργήθηκε από την Eurostat όσον αφορά τις νομισματικές στατιστικές που ανταποκρίνεται κατ' άμεσο τρόπο στις απαιτήσεις ελέγχου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Θα πρέπει ταχέως να ξεπεραστεί η έλλειψη ομοιογένειας μεταξύ των διαφόρων συστημάτων συλλογής στοιχείων προκειμένου το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης να μην διαμορφωθεί αποκλειστικά και μόνο επί τη βάση των νομισματικών πολιτικών.

2.6. Προς τούτο όπως επισημαίνεται άλλωστε από την τελευταία έκθεση της Επιτροπής για την κατάσταση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην ΕΕ, θα έχει σπουδαία σημασία η προσαρμογή των στατιστικών οργάνων ανάλυσης στις τοπικές και περιφερειακές περιοχές που εμφανίζουν σοβαρή καθυστέρηση όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη.

2.7. Στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού στατιστικού συστήματος η επικουρικότητα είναι η βασική μέθοδος συλλογής στοιχείων. Τα εθνικά ιδρύματα συνεργάζονται συχνά με ιδιωτικές υπηρεσίες οι οποίες άμεσα ή έμμεσα επηρεάζουν την ανάγνωση των στατιστικών και καθίστανται σκιώδεις εταίροι. Η συμμετοχή παρόμοιων υπηρεσιών στο σύστημα συλλογής στοιχείων θα πρέπει να αξιολογηθεί σοβαρά προκειμένου τα στατιστικά μέσα να καταστούν όσο γίνεται πιο ουδέτερα επιστημονικά και πραγματιστικά.

2.8. Τέλος θα πρέπει να αξιολογηθεί μετά προσοχής το επίπεδο χρήσεως των στοιχείων της Eurostat. Οι χρήστες του ευρωπαϊκού στατιστικού συστήματος (ΕΣΣ) εκτός από τις εθνικές κυβερνήσεις τις υπηρεσίες κ.λπ. (1) είναι κυρίως οι εθνικές και ευρωπαϊκές κοινωνικοεπαγγελματικές οργανώσεις. Θα είχε λοιπόν σημασία τόσο κατά την εκ των προτέρων διαδικασία αξιολόγησης όσο και εκ των υστέρων να πραγματοποιηθεί μία διαβούλευση με όλους τους φορείς οι οποίοι χρησιμοποιούν και ταυτοχρόνως παρέχουν στατιστικά στοιχεία.

3. Οι στατιστικές στα πλαίσια της διεύρυνσης

3.1. Κατά την διεργασία διεύρυνσης και στις διαπραγματεύσεις με τις υποψήφιες χώρες οι στατιστικές διαδραματίζουν διττό ρόλο: αφενός αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του κοινοτικού κεκτημένου και αφετέρου συνιστούν θεμελιώδεις δείκτες όσον αφορά «την κατάσταση υγείας» των εθνικών οικονομιών των υποψήφιων χωρών.

3.2. Οι υποψήφιες χώρες με την εξαίρεση της Τουρκίας αποστέλλουν στην Eurostat τέσσερις φορές κατ' έτος στατιστικά στοιχεία με βάση τα ίδια κριτήρια που χρησιμοποιούνται στα κράτη μέλη της ΕΕ. Τα εθνικά στοιχεία που συλλέγονται στις υποψήφιες χώρες δεν είναι ακόμη συγκρίσιμα με τα στοιχεία του ευρωπαϊκού στατιστικού συστήματος και συνεπώς αναλύονται ακόμη με μια ορισμένη προσοχή. Παρόλα ταύτα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τα τελευταία έτη έχουν συντελεστεί σημαντικά βήματα προόδου.

3.3. Πολυάριθμα είναι τα σχέδια της ΕΕ υπέρ μιας μεγαλύτερης εναρμόνισης των κριτηρίων συλλογής στοιχείων, αλλά δεν έχουν επιλυθεί οριστικά όλα τα σχετικά προβλήματα. Η Τουρκία και η Μάλτα παραμένουν ακόμη στο περιθώριο του συστήματος αυτού (η Τουρκική στατιστική υπηρεσία είναι εκτός του ευρωπαϊκού συστήματος).

4. Συστάσεις

4.1. Όπως έχει ήδη υπογραμμισθεί σε προηγούμενα έγγραφα, η ΟΚΕ ζητεί κατά πρώτον και κύριο λόγο να μεγιστοποιηθεί η συνεργασία μεταξύ της Eurostat και των εθνικών στατιστικών ιδρυμάτων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ρόλου που διαδραματίζει το ευρωπαϊκό στατιστικό σύστημα.

4.2. Μεγάλη σημασία θα έχει η βελτίωση του συντονιστικού ρόλου της Eurostat που θα εξασφαλίσει έτσι την μέγιστη δυνατή εναρμόνιση καθώς και την ύπαρξη ενός αποτελεσματικού συστήματος συγκρισιμότητας των στοιχείων.

4.3. Στην διαδικασία διεύρυνσης που βρίσκεται ήδη στο στάδιο ολοκλήρωσης θα πρέπει να ενσωματωθούν με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα τα στατιστικά ιδρύματα των υποψήφιων χωρών, έτσι ώστε να ενισχυθεί το σύστημα συνεργασίας με οικονομικές ενισχύσεις για την κατάρτιση και την προσαρμογή των στατιστικών οργάνων.

4.4. Η ΟΚΕ θεωρεί επίσης ότι έχει θεμελιώδη σημασία προκειμένου να εξασφαλισθεί η μεγαλύτερη δυνατή ουδετερότητα των στατιστικών στοιχείων, ο έλεγχος της δραστηριότητας των ιδιωτικών υπηρεσιών που υπεισέρχονται άμεσα ή έμμεσα στο ευρωπαϊκό στατιστικό σύστημα.

(1) Βλέπε έγγραφο COM(2001) 683 τελικό — 2001/0281 (COD), σελίδα 59, παράγραφος 5.2.1.

4.5. Για το λόγο αυτό η ΟΚΕ φρονεί ότι βάσει των παρατηρήσεων που διατυπώθηκαν θα πρέπει να ενισχυθεί η δημοσιοοικονομική υποστήριξη προς την Eurostat με τη μεγαλύτερη εμπλοκή των κυβερνήσεων των κρατών μελών και τον συνεπή ρόλο της Επιτροπής.

4.6. Όπως ήδη τονίσθηκε, θα είναι απαραίτητο να επικεντρωθούν οι στατιστικές έρευνες σε στοχοθετημένες και ήδη εντοπισμέ-

νες στρατηγικές (των Συμβουλίων της Λισσαβώνας και του Γκαίτερμποργκ). Ιδιαίτερως μάλιστα, όπως επισημάνθηκε ήδη σε προηγούμενη γνωμοδότηση της ΟΚΕ ⁽¹⁾, θα πρέπει να υπάρξουν σαφείς, στατιστικές αναλύσεις για κάθε τομέα που συνδέεται με τη βιώσιμη ανάπτυξη.

⁽¹⁾ ΕΕ C 221 της 7.8.2001 σ. 169 και ΕΕ C 48 της 21.2.2002.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Τα ειδικά θεραπευτήρια — ένα παράδειγμα εθελοντισμού στην Ευρώπη»

(2002/C 125/07)

Στις 26 Απριλίου 2001 και σύμφωνα με το άρθρο 26, του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να αναθέσει στο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και δικαιώματα του πολίτη» την επεξεργασία ενημερωτικής έκθεσης με το ανωτέρω θέμα.

Κατά τη σύνοδο ολομέλειας της 20ης και 21ης Φεβρουαρίου 2002 αποφασίσθηκε η μετατροπή της έκθεσης σε γνωμοδότηση πρωτοβουλίας (άρθρο 23, παράγραφος 3 του Εσωτερικού Κανονισμού).

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε ομόφωνα τη γνωμοδότησή του στις 27 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση της κ. zu Eulenbourg.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ης και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ης Μαρτίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 80 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 3 αποχές.

Προοίμιο

Οι ίδιες πρωτοβουλίες και η δραστηριοποίηση των πολιτών αποτελούν ένα καίριο στοιχείο του πολιτικού και κοινωνικού βίου καθώς και τη βάση του ρυθμιστικού συστήματος και των αξιών των κρατών μελών. Η συμμετοχή και η δραστηριοποίηση των πολιτών αφορούν τον πολιτιστικό, κοινωνικό και πολιτικό βίο. Με την εθελοντική δραστηριότητα των πολιτών σε ενδιάμεσες οργανώσεις (πρωτοβουλίες, συλλόγους, συνδέσμους συμφερόντων, συνδικαλιστικές οργανώσεις, κόμματα) διαμορφώνεται και μετεξελίσσεται η κοινωνία. Η συμπαράταξη των πολιτών υπέρ του κοινού όφελους, δημιουργεί κοινωνική συνοχή και ενδυναμώνει τη δημοκρατία.

Ο εθελοντισμός αποτελεί ανώτερη μορφή συμμετοχής των πολιτών και βασίζεται στη σταθερή και ακλόνητη αποφασιστικότητα με άξονα το κοινό συμφέρον καθώς είμαστε όλοι υπεύθυνοι για τους συμπολίτες μας.

Η σταθερή και ακλόνητη αποφασιστικότητα με στόχο το κοινό συμφέρον βασίζεται σε μια ανθρωπιστική άποψη για την κοινωνία και στη συνειδητοποίηση ότι όλοι ανήκουμε στο ίδιο «αλληλέγγυο σύνολο», στο οποίο η συνυπευθυνότητα απαιτεί εθελοντική συμμετοχή και πλήρη δράση.

Συνεπώς, η δέσμευση αυτή δεν αποτελεί απλό συναίσθημα ή διάθεση αλλά προϋποθέτει μεγαλοψυχία και προσωπική αφοσίωση που προσδίδει στην εθελοντική δραστηριότητα την απαραίτητη πτυχή της ελεύθερης βούλησης και της άμισθης συμμετοχής, χωρίς την οποία υφίσταται ο κίνδυνος προσμέτρησης του «κόστους» της εθελοντικής δράσης στη βάση της «χρηματικής αξίας».

Είναι σημαντικό να ενθαρρύνεται η ευρύτερη δραστηριοποίηση των πολιτών. Η μεγαλύτερη δραστηριοποίηση και η ίδια υπευθυνότητα αποτελούν προϋποθέσεις για ένα κράτος που λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και δίνει βαρύτητα στα καθήκοντα προστασίας και εγγύησης. Το κράτος οφείλει να θέσει τις βάσεις για τη συμμετοχή κάθε πολίτη.

Η δραστηριοποίηση των πολιτών, στο παρόν έγγραφο νοείται ως εθελοντική και μη αμειβόμενη. Εκτείνεται σε όλα τα πεδία του κοινωνικού και συλλογικού βίου.

Η ανάλυση που ακολουθεί δεν στοχεύει στην παρουσίαση κάθε τομέα εθελοντικής δραστηριότητας στα κράτη μέλη στο πνεύμα απολογισμού. Στόχος είναι να καταδειχτούν οι ρίζες και τα κίνητρα του εθελοντισμού γενικότερα και η τεράστια σημασία αυτής της ατομικής δέσμευσης για την κοινωνική και πολιτική ανάπτυξη των κρατών μελών και της κοινωνίας. Το παράδειγμα τις εργασίας στα ειδικά θεραπευτήρια λειτουργεί αντιπροσωπευτικά για πολλά άλλα πεδία του εθελοντισμού. Θα καταδείξει παραδειγματικά τη συγκεκριμένη εργασία των εθελοντών και το απαιτούμενο πλαίσιο για την εν λόγω συμμετοχή τους. Με βάση τη συγκεκριμένη περιγραφή και τις εμπειρίες ορισμένων χωρών θα επιδιωχθεί η εξαγωγή γενικών συμπερασμάτων από τις γνώσεις που αποκομίσθηκαν από την πρακτική εφαρμογή στον τομέα αυτό.

1. Η εθελοντική εργασία στην Ευρώπη

1.1. 2001, Διεθνές Έτος Εθελοντισμού

1.1.1. Στην Οικουμενική Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τον εθελοντισμό, τούτος χαρακτηρίζεται ουσιαστικό στοιχείο της κοινωνίας των πολιτών. Το δικαίωμα όλων των πολιτών να συναθροίζονται ελεύθερα και να δραστηριοποιούνται, αποτελεί μια δημοκρατική αρχή χάρις στην οποία καθίσταται εφικτή η επιδίωξη για ειρήνη, ελευθερία, ασφάλεια, δικαιοσύνη αλλά και προσωπική ανέλιξη και ωρίμανση.

1.1.2. Ο εθελοντισμός ασκείται σε ατομικό επίπεδο, συχνά αφανώς ή στο πλαίσιο ομάδων, πρωτοβουλιών, συλλόγων και συνδέσμων. Οι εν λόγω οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που καθιστούν δυνατό και υποστηρίζουν τον εθελοντισμό, επιτελούν σημαντικό έργο για το κοινωνικό σύνολο.

1.1.3. Η ΟΚΕ εκπροσωπεί την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών στην Ευρώπη. Στους κόλπους της δραστηριοποιούνται εκπρόσωποι πολλών συνδέσμων και οργανώσεων, για τους οποίους ο μη αμειβόμενος εθελοντισμός αποτελεί, σε προσωπικό και θεσμικό επίπεδο, βασικό στοιχείο της εργασίας τους. Συνεπώς, το Διεθνές Έτος Εθελοντισμού είναι για την ΟΚΕ μια σημαντική και κατάλληλη αφορμή προκειμένου να τονίσει τη σημασία των εθελοντικών δραστηριοτήτων για την ανάπτυξη μιας κοινωνικής Ευρώπης.

1.2. Ο εθελοντισμός ως στοιχείο της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών

1.2.1. Ο εθελοντισμός διαμορφώνει, σε σημαντικό βαθμό, την κοινωνική αλληλεγγύη και τη συμμετοχική δημοκρατία. Χαρακτηρίζεται από την απουσία αμοιβής, τη δημιουργικότητα, τη δέσμευση και τον προσωπικό χαρακτήρα της δραστηριότητας. Ο εθελοντισμός εκπορεύεται από τη δύναμη και τη θέληση του ανθρώπου να δημιουργήσει, αυτόνομα και με ίδια ευθύνη, ένα περιβάλλον διαβίωσης με βάση το κοινό συμφέρον.

1.2.2. Με την ανάληψη εθελοντικών δραστηριοτήτων για το κοινό συμφέρον, οι πολίτες δεν παραμένουν προσηλωμένοι στους εαυτούς τους, την οικογένεια και το επάγγελμά τους. Είναι κάτι περισσότερο από εργαζόμενοι, γονείς, καταναλωτές και/ή ψηφοφόροι: μέσω του εθελοντισμού υλοποιείται η τριάδα «ατός — πολίτης — άνθρωπος». Δίκαια γίνεται λόγος στις μέρες μας για την κοινωνία των πολιτών, όπου οι άνθρωποι καλούνται να αναλάβουν μεγαλύτερο μερίδιο ευθύνης τόσο για τους ίδιους όσο και για τους άλλους.

1.2.3. Η κοινή δράση με άλλους συμπολίτες αλλά και η ατομική δραστηριοποίηση δημιουργούν ένα αντίβαρο στον ατομισμό που διέπει την κοινωνία. Πέραν τούτου, κατακρίνει τη συρρίκνωση των κοινωνικών, ανθρώπινων και πολιτιστικών πτυχών προς όφελος της οικονομίας και της αγοράς.

1.2.4. Ο εθελοντισμός στα κράτη μέλη εκτείνεται σε όλες τις πτυχές της κοινωνίας: από την πολιτική δραστηριοποίηση (μεταξύ άλλων κόμματα, συνδικαλιστικές οργανώσεις, πρωτοβουλίες πολιτών ...), τον αθλητισμό, τον πολιτισμό, την κοινωνική δραστηριοποίηση (όπως νεολαία, οικογένεια, γυναικεία ζητήματα, περιθωριακές ομάδες), ως και την πρόληψη σε περίπτωση καταστροφών και επείγουσας ανάγκης.

1.2.5. Με τον εθελοντισμό εξωτερικεύονται στοιχεία όπως η φιλανθρωπία, οι αξίες, η υπευθυνότητα για τον εαυτό μας και τους άλλους. Ορισμένα από τα κίνητρα που οδηγούν στο εθελοντισμό είναι τα ακόλουθα:

- η ανάγκη για επικοινωνία και κοινωνικότητα·
- η αναζήτηση νοήματος στην ατομική δραστηριότητα και στον προσωπικό βίο·
- η επιθυμία προσωπικής συμβολής για να βελτιωθούν τα κακώς κείμενα·
- η απόφαση για ανάληψη κοινωνικής ευθύνης·
- η επιθυμία αναγνώρισης, απόκτησης και διατήρησης προσωπικών ικανοτήτων·

— η αναζήτηση βοήθειας για την αντιμετώπιση προσωπικών προβλημάτων·

— η συνεργασία για λόγους θρησκευτικούς ή ανθρωπιστικούς.

1.2.6. Το παραδοσιακό πρότυπο βοήθειας (με χαρακτηριστικά τη διαθεσιμότητα, την αυτοθυσία, την επιθυμία συμμετοχής) είναι το ίδιο ουσιαστικό με την αντίληψη που αφορά την προσωπική μετεξέλιξη, (με μικρά, περιορισμένα σε εύρος και χρόνο καθήκοντα, δυνατότητα επιλογών και προσωπική απόφαση για τους τομείς δραστηριοποίησης).

1.2.7. Ο αυξανόμενος ατομικισμός και η κινητικότητα των ανθρώπων καθώς και η πληθώρα των τρόπων διαβίωσης συμβάλλουν στην διάσπαση των παραδοσιακών κοινωνικών εννοτήτων και στον εφήμερο χαρακτήρα των νεοεμφανιζόμενων. Κατά συνέπεια, τα άτομα δεν συμμετέχουν συχνά σε ομάδες και πρωτοβουλίες, δεν αισθάνονται δεσμευμένα και απαραίτητα, και παρά την ετοιμότητά τους δεν δραστηριοποιούνται. Υπάρχουν ορισμένες πρώτες ενδείξεις ανοίγματος από τις οργανώσεις και τους φορείς. Ακόμη, οι τοπικές και κρατικές αρχές προβαίνουν στη δημιουργία δομών που θα επιτύχουν την προσέγγιση των εθελοντών με τους φορείς κοινωνικών υπηρεσιών. Στους φορείς αυτούς περιλαμβάνονται οι οργανωμένες υπηρεσίες εθελοντών, τα φόρουμ, τα γραφεία ανταλλαγών και εξυπηρέτησης πολιτών κτλ. Η έκτακτη εθελοντική απασχόληση απαιτεί την ύπαρξη θεσμικού πλαισίου για τις ενώσεις και τους συνδέσμους. Χρειάζεται οργάνωση και συντονισμός. Το θεσμικό αυτό πλαίσιο επιτρέπει την προσαρμογή των προσωπικών ενδιαφερόντων και αναγκών στις απαιτήσεις των καθηκόντων.

1.2.8. Ο εθελοντισμός απαιτεί προώθηση και μηχανισμούς υποστήριξης. Οι κρατικές αρχές σε διακρατικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οι οργανώσεις, οι επιχειρήσεις και οι σύνδεσμοι διασφαλίζουν μέσω βιώσιμων επενδύσεων τη διατήρηση και τη δημιουργία του κοινωνικού κεφαλαίου (βλ. γνωμοδότηση της ΟΚΕ με τίτλο η «Συνεργασία με τις φιλανθρωπικές οργανώσεις ως οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους στον κοινωνικό τομέα»⁽¹⁾ και τη γνωμοδότηση με τίτλο «Οι ιδιωτικές μη κερδοσκοπικές κοινωνικές υπηρεσίες στο πλαίσιο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στη Ευρώπη»⁽²⁾). Οι επιχειρήσεις και οι σύνδεσμοι μέσω της «επιχειρηματικής ιθαγένειας» αλλά και μέσω της υποστήριξης συνεργατών οι οποίοι δεσμεύονται προσωπικά και οικονομικά (π.χ. μέσω της απαλλαγής τους για ένα χρονικό διάστημα ή μέσω δωρεών) αναδεικνύονται σε καλούς πολίτες και κοινωνικούς φορείς. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο εθελοντισμός λειτουργεί και ως συνδετικός κρίκος μεταξύ του κράτους, της αγοράς και της κοινωνίας.

1.2.9. Ο εθελοντισμός διακρίνεται από ίδια ποιοτικά χαρακτηριστικά. Οι εθελοντές μπορούν να επιδίδονται στα καθήκοντά τους με αυθορμητισμό, πάθος και ελάχιστες ιεραρχικές υποχρεώσεις. Καθορίζουν μόνοι τους το χρόνο που διαθέτουν και το ευρύ φάσμα των προσόντων τους προσφέρει ποικίλες δυνατότητες ενασχόλησης.

1.3. Η σημασία του κοινωνικού εθελοντισμού

1.3.1. Η εθελοντική εργασία στις κοινωνικές υπηρεσίες, τα ιδρύματα και τις πρωτοβουλίες αποτελεί στοιχείο του εθελοντισμού και συμβάλλει σημαντικά στην κοινωνική συνοχή. Απευθύνεται άμεσα σε άτομα που αντιμετωπίζουν συγκεκριμένα προβλήματα διαβίωσης και διευκολύνει την κοινωνική τους ενσωμάτωση.

1.3.2. Με το παράδειγμα της εργασίας σε ειδικά θεραπευτήρια, η παρούσα γνωμοδότηση αποδεικνύει πως μπορεί να αναπτυχθεί η εθελοντική εργασία καθώς και τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να διαμορφώσει και να αλλάξει το πολιτικό πλαίσιο. Κατά συνέπεια, απαιτείται μια μικρή εισαγωγή για την ποικιλομορφία του εθελοντισμού καθώς και την πολιτική του διάσταση.

1.3.3. Ο κοινωνικός εθελοντισμός, αφενός, συμβάλλει στην ευαισθητοποίηση της κοινωνίας για τις ανάγκες των μειονεκτικών και περιθωριακών ομάδων τις ευθύνες της έναντι αυτών και, αφετέρου, παρέχει στα άτομα αυτά ένα σύνδεσμο με την καθημερινότητα. Όταν οι πολίτες δραστηριοποιούνται υπέρ αυτών των ατόμων, ανάγονται σε «συνηγόρους» τους και διασφαλίζουν ότι οι ανάγκες τους μεταφέρονται στην πολιτική και στην κοινωνία. Ο εθελοντισμός μπορεί να αποτρέψει το ενδεχόμενο αυτά τα άτομα να βιώνουν την κοινωνία μόνο ως επαγγελματικά οργανωμένο σύστημα πρόνοιας.

1.3.4. Το φάσμα του κοινωνικού εθελοντισμού περιλαμβάνει τη συμμετοχή σε υφιστάμενες ενώσεις, συνδέσμους, οργανώσεις αλλά και σε προγράμματα. Συχνά, οι εθελοντές αποτελούν την κινητήριο δύναμη νέων δραστηριοτήτων.

Ορισμένα παραδείγματα δραστηριοποίησης είναι τα εξής:

— πρωτοβουλίες στήριξης αλλοδαπών και αιτούντων ασύλου για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας·

— δραστηριότητες για την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης μειονεκτούντων ομάδων με ασθένειες, ειδικές ανάγκες ή περιθωριακών ομάδων όπως οι φυλακισμένοι, άτομα με εθισμό σε διάφορες ουσίες και σε ναρκωτικά, ηλικιωμένοι, άρρωστοι, άτομα που χρήζουν νοσοκομειακής φροντίδας, ασθενείς σε τελικό στάδιο, παιδιά και οικογένειες·

— προγράμματα κατά της φτώχειας, με στόχο την εξάλειψη των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων·

— ομάδες και πρωτοβουλίες αλληλοβοήθειας·

— εργασία για τους νέους σε σχολεία, νηπιαγωγεία και σχολικά προγράμματα ανταλλαγών ...

(1) ΕΕ C 73, της 9.3.1998.

(2) ΕΕ C 311, της 7.11.2001.

Ακόμη, οι εθελοντές συμβάλλουν σημαντικά στις γενικές κοινωνικές δραστηριότητες που επιδιώκουν το κοινό συμφέρον (π.χ. εθελοντές πυροσβέστες, εθελοντές σωστικών συνεργειών και ομάδων πολιτικής άμυνας) ή σε ειδικά θεραπευτήρια, όπου εργάζονται για μια πιο ανθρώπινη αντιμετώπιση τόσο των ασθενών σε σοβαρή κατάσταση ή σε τελικό στάδιο όσο και των πενθύντων.

1.3.5. Χωρίς την εθελοντική εργασία πολλές πρωτοβουλίες στον κοινωνικό τομέα και στον τομέα της δημόσιας υγείας θα ήταν αδύνατο να υλοποιηθούν. Συχνά, η προσωπική δέσμευση και η αντιμετώπιση καταστάσεων ανάγκης οδήγησε στην δημιουργία νέων μορφών παροχής βοήθειας και υποστήριξης στον κοινωνικό τομέα. Παρότι στις μέρες μας επεκτείνεται ο τομέας δράσης της άμισθης δραστηριότητας και πολλά καινοτόμα μέτρα που λαμβάνονται σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες θα έπρεπε να χαιρούν ευρύτερης παρουσίας και μεγαλύτερης δημοσιότητας, η παρούσα γνωμοδότηση θα επικεντρωθεί μόνο στον εθελοντισμό σε ειδικά θεραπευτήρια. Το κίνημα αυτό έχει παραδειγματικό χαρακτήρα διότι η δραστηριοποίηση σε αυτόν τον τομέα σχετίζεται με υπαρκτά ανθρώπινα ζητήματα, όπως η στάση έναντι του θανάτου. Ακόμη, πρόκειται για ένα πραγματικά νέο τομέα με επιπτώσεις στον τρόπο διαχείρισης των ζητημάτων κοινωνικής ασφάλισης στα κράτη μέλη.

2. Το παράδειγμα της εργασίας στα ειδικά θεραπευτήρια

2.1. Γενικά για την εργασία στα θεραπευτήρια αυτά

2.1.1. Κίνητρα για το κίνημα των ειδικών θεραπευτηρίων

Το κίνημα των ειδικών αυτών θεραπευτηρίων δεν είναι αποτέλεσμα κρατικού σχεδιασμού ή πρωτοβουλίας. Προήλθε κυρίως από την εθελοντική εργασία που προσέφεραν συγγενείς και φίλοι ασθενών σε τελικό στάδιο αλλά και εργαζόμενοι στους σχετικούς τομείς που συχνά δραστηριοποιούνταν πέρα από τα επαγγελματικά τους καθήκοντα. Τα άτομα αυτά δεν συμβιβάζονταν με τα προβλήματα στην περίθαλψη και φροντίδα των ασθενών σε τελικό στάδιο και άρχισαν να εργάζονται για μια πιο ανθρώπινη προσέγγιση. Το τελικό στάδιο της ασθένειας, ο θάνατος και το πένθος δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται χωριστά αλλά ως τμήμα της ζωής στη συνείδηση της κοινωνίας. Αυτό σημαίνει τη δημιουργία του κατάλληλου πλαισίου που θα επιτρέψει στον ασθενή σε τελικό στάδιο να ζήσει και να μάθει να συμμετέχει ο ίδιος στη ζωή.

2.1.2. Συλλογιστική της εργασίας στα ειδικά αυτά θεραπευτήρια

2.1.2.1. Επικέντρο του κινήματος για τα θεραπευτήρια αυτά αποτελεί η φροντίδα για τους ασθενείς σε τελικό στάδιο και τους συγγενείς τους. Με μια τέτοια ολοκληρωμένη σύλληψη γίνεται αντιληπτός και αποδεκτός ο σοβαρά ή σε τελικό στάδιο ασθενής στη φυσική, ψυχική, κοινωνική οικονομική και πνευματική του διάσταση.

2.1.2.2. Το κίνημα των ειδικών θεραπευτηρίων στηρίζεται στην εξής συλλογιστική:

- η παροχή ειδικής περίθαλψης αποτελεί δικαίωμα κάθε ασθενούς σε τελικό στάδιο και του περιβάλλοντός του, ανεξάρτητα από την κοινωνική του θέση, τις οικονομικές του δυνατότητες, τις πολιτιστικές και θρησκευτικές του πεποιθήσεις·
- η ιδέα των ειδικών θεραπευτηρίων βασίζεται σε μια εικόνα για τον άνθρωπο που τοποθετεί στο επίκεντρο το δικαίωμα του ανθρώπου να αποφασίζει για τη ζωή του·
- οι συνεπόμενες ενέργειες είναι δυνατές όπου υπάρχουν άνθρωποι που δίνουν βαρύτητα στις ανάγκες του ασθενούς σε τελικό στάδιο και στην προσωπική του ακεραιότητα και αυτονομία. Ωστόσο, η οδύνη του τελικού σταδίου της ασθένειας και του θανάτου ενός ανθρώπου δε μπορεί να εξαλειφθεί ακόμα και με συμπάρασταση και καθολική περίθαλψη.

2.1.2.3. Το κίνημα των ειδικών θεραπευτηρίων προήλθε από διάφορες κοινωνικές ανάγκες:

- την ανάγκη διαμόρφωσης μιας προσωπικής στάσης έναντι του τελικού σταδίου της ζωής, του θανάτου και του πένθους καθώς και την ανάγκη να εκλαμβάνεται εκ νέου στην κοινωνική συνείδηση ο θάνατος ως τμήμα της ζωής·
- την ανάγκη να ενθαρρυνθούν άνθρωποι από διαφορετικούς τομείς ζωής και εργασίας που θέλουν να γίνουν εθελοντές αλλά και να εκπαιδευτούν στην παροχή υποστήριξης στους ασθενείς σε τελικό στάδιο·
- ο εθελοντισμός είναι μια συνεισφορά στην υποστήριξη των ασθενών σε τελικό στάδιο. Τούτος υποστηρίζει και συμπληρώνει τις προσπάθειες των κινητών και νοσοκομειακών μονάδων και ιδρυμάτων, για παροχή βοήθειας προς ασθενείς και ηλικιωμένους τόσο από πνευματικούς συμβούλους όσο και από ιατρικό προσωπικό·
- την ανάγκη να αναπτυχθούν τα ιδρύματα περίθαλψης ηλικιωμένων και ασθενών, να επανεξεταστούν οι πρότερες μορφές υποστήριξης ασθενών σε τελικό στάδιο και, ενδεχομένως, να αναπτυχθούν νέες προσεγγίσεις.

2.1.3. Η εργασία στα ειδικά θεραπευτήρια

2.1.3.1. Τα ειδικά θεραπευτήρια παρέχουν πολυάριθμες και ποικίλες υπηρεσίες μέσω κινητών μονάδων, νοσοκομειακής περίθαλψης ή συνδυασμού και των δύο. Ορισμένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα είναι τα εξής:

- ψυχοκοινωνική υποστήριξη και περίθαλψη σοβαρά και σε τελικό στάδιο ασθενών (π.χ. αντιμετώπιση ψυχολογικών προβλημάτων, απολογισμός ζωής, επίλυση κρίσεων, αποφόρτιση από τον κοινωνικό περίγυρο, παροχή βοήθειας στην καθημερινή ζωή)·
- παροχή συμβουλών (π.χ. για κοινωνικά ζητήματα, περίθαλψη, τελευταίες επιθυμίες)·
- παροχή καταπραϊντικής φροντίδας και περίθαλψης·

- παροχή θεραπείας, ψυχολογική και πνευματική υποστήριξη·
- συνεχής ετοιμότητα κατά την τρέχουσα υποστήριξη·
- υποστήριξη στο πένθος των συγγενών·
- εντατική προετοιμασία, υποστήριξη και επιμόρφωση των εθελοντών και επαγγελματιών συνεργατών·
- εργασία στον τομέα της εκπαίδευσης και των δημοσίων σχέσεων·
- συγκέντρωση πόρων με δωρεές και χορηγίες.

2.1.3.2. Όλες αυτές οι δραστηριότητες πραγματοποιούνται είτε από το ίδιο το ίδρυμα, είτε ανατίθενται σε τρίτους ανάλογα με το διαθέσιμο εξοπλισμό και το προσωπικό. Οι δραστηριότητες αυτές είναι απαραίτητες για την ολοκληρωμένη εξυπηρέτηση των ασθενών σε τελικό στάδιο και των οικείων τους.

2.1.4. Τα δίκτυα ειδικών θεραπευτηρίων

Το κίνημα των ειδικών θεραπευτηρίων δημιουργεί νέα δίκτυα βασισμένα στην εθελοντική δέσμευση των πολιτών με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των ασθενών σε τελικό στάδιο. Έτσι, λαμβάνει την ίδια βαρύτητα η αντιμετώπιση τόσο των σωματικών και συναισθηματικών όσο και κοινωνικών και πνευματικών αναγκών των ατόμων αυτών και των οικείων τους.

Η δημιουργία ενός τέτοιου δικτύου προϋποθέτει το συνδυασμό νοσοκομειακής φροντίδας, παροχής ιατρικής, θεραπευτικής, ψυχολογικής και κοινωνικοσυμβουλευτικής βοήθειας καθώς και εθελοντικής εργασίας στο πλαίσιο μιας πολυεπιστημονικής ομάδας.

Τέτοιου είδους δίκτυα απαιτούν την συνεχή υποστήριξη των πολιτικών ιδυνοτών και της κοινωνίας γενικότερα.

2.2. Η εθελοντική εργασία στα ειδικά θεραπευτήρια

2.2.1. Η βασική έννοια

2.2.1.1. Ο εθελοντισμός αποτελεί συστατικό στοιχείο της εργασίας στα ειδικά θεραπευτήρια. Οι εθελοντές συνεργάζονται βοηθούν, υποστηρίζουν και συνοδεύουν τους ασθενείς σε τελικό στάδιο. Αποτελούν τον σύνδεσμο με τον εξωτερικό κόσμο, ανακουφίζουν και συμπληρώνουν τον κοινωνικό περίγυρο. Χάρη στους εθελοντές, οι ασθενείς σε τελικό στάδιο δεν εξυπηρετούνται μόνο από επαγγελματίες. Τούτο είναι ακόμα πιο σημαντικό όταν δεν υπάρχει κοινωνικός περίγυρος.

Τόσο η ίδια η παρουσία όσο και η γνώση της ύπαρξης εθελοντών βοηθών, μπορεί να ενθαρρύνει συγγενείς και φίλους όσον αφορά την επαφή με τους ασθενείς σε τελικό στάδιο.

2.2.1.2. Επίσης οι εθελοντές που επιτελούν δραστηριότητες χωρίς στενή επαφή με τους ασθενείς, όπως εργασία στον τομέα των δημοσίων σχέσεων, αναζήτηση πόρων, σχεδιασμός (με την έννοια της εξειδικευμένης παροχής συμβουλών) συνεισφέρουν ουσιαστικά στην εδραίωση της ιδέας των ειδικών θεραπευτηρίων στην κοινωνία.

2.2.1.3. Η εξωνοσοκομειακή περίθαλψη συμβαδίζει κάλλιστα με τις αρχές της δικτύωσης και της κοινωνικής αποδοχής του κινήματος των ειδικών θεραπευτηρίων. Στο πλαίσιο αυτό, η δέσμευση των εθελοντών έναντι των ασθενών είναι απτή. Η κατ' οίκον περίθαλψη καθιστά σαφές ότι οι ίδιοι οι ασθενείς επιθυμούν να δέχονται υποστήριξη και επισκέψεις. Ο εθελοντής είναι πάντοτε ένας ευπρόσδεκτος επισκέπτης.

2.2.1.4. Η συνεισφορά των εθελοντών χαρακτηρίζεται από τα εξής:

- αλληλεγγύη καλής γειτονίας και συμπόνια προς το συνάνθρωπο που επιτρέπει στους ασθενείς σε τελικό στάδιο και στους πενθούντες να συμμετάσχουν στην κοινωνική ζωή·
- αλληλεγγύη που ενθαρρύνει και ανακουφίζει τους ασθενείς και το ιατρικό προσωπικό·
- αλληλεγγύη που αφογκράζεται, συμπάσχει, επιδιώκει την ειλικρινή και έντονη επαφή και τη δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης·
- αλληλεγγύη ελπίδας που είναι ανοιχτή στη μεταθανάτια ζωή και στην προσπάθεια να απαντηθεί το ερώτημα της ανθρώπινης ύπαρξης.

2.2.1.5. Η υποστήριξη και οι συμπληρωματικές υπηρεσίες που παρέχουν οι εθελοντές, κινητοποιεί την πολιτεία και την κοινωνία όσον αφορά τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των επαγγελματιών με στόχο την παροχή της κατάλληλης και εξειδικευμένης βοήθειας στους ασθενείς που βρίσκονται σε τελικό στάδιο και στους πενθούντες.

2.2.2. Πλαίσιο της εθελοντικής εργασίας στα ειδικά θεραπευτήρια

2.2.2.1. Οι εθελοντές συνεισφέρουν σε έργο και χρόνο. Λόγω της σημασίας της προσφοράς τους και των δυσκολιών που συνεπάγονται, είναι απαραίτητη η δημιουργία συνθηκών που να διευκολύνουν την προσφορά αυτή και να αποτρέψουν τον υπερβολικό φόρτο εργασίας. Για το λόγο αυτό, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στα εξής:

- η κατάλληλη, εξειδικευμένη προετοιμασία και η τακτική κατάρτιση και επιμόρφωση αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για τη συνειδητή και υπεύθυνη εκπλήρωση των καθηκόντων·
- η συνεργασία και η υποστήριξη από μια πολυεπιστημονική ομάδα βοηθούν τους εθελοντές στην αντιμετώπιση των δυσκολιών. Η αυτόνομη προσφορά εθελοντικής εργασίας πρέπει να καταξιωθεί και να αναγνωρισθεί αλλά και να προσδιορισθεί σαφώς·

- ο συντονισμός της εθελοντικής δραστηριότητας είναι απαραίτητος για την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δυνατοτήτων των εθελοντών (τόσο προσωπικών όσο και χρονικών)
- η υποστήριξη και η επιτήρηση διασφαλίζουν την ποιότητα της παροχής βοήθειας και κυρίως χρησιμεύουν στη διατήρηση της ψυχολογικής σταθερότητας που χρειάζονται οι εθελοντές.

2.2.2.2. Ο εθελοντισμός είναι δέσμευση για ένα χρονικό διάστημα. Οι εθελοντές σε ειδικά θεραπευτήρια είναι άτομα εμπιστοσύνης και δέσμευσης. Προκειμένου να συνεχιστεί το έργο των ειδικών θεραπευτηρίων, είναι απαραίτητη η υποστήριξη από επαγγελματίες ιδίως στον τομέα της οργάνωσης και της δικτύωσης. Συνεπώς χρειάζονται ικανοί σύμβουλοι και διαφοροποιημένη υποστήριξη για τους εθελοντές και τους ασθενείς.

2.3. Κατάσταση σε μερικά κράτη μέλη και σε υποψήφια κράτη

2.3.1. Βασικές αρχές για την ενασχόληση εθελοντών

2.3.1.1. Στην εργασία στα ειδικά θεραπευτήρια ισχύουν οι ίδιες βασικές αρχές για την πρόσληψη, εξειδίκευση και συντονισμό των εθελοντών με εκείνες που ισχύουν και σε άλλους τομείς της εθελοντικής δραστηριότητας. Με το παράδειγμα της εργασίας στα ειδικά θεραπευτήρια καθίσταται σαφές ότι μια επιτυχής και συνεχής προσφυγή σε εθελοντές βασίζεται σε προορισμένες γενικές συνθήκες.

2.3.1.2. Οι εθελοντές έχουν ως κίνητρο το προσωπικό ενδιαφέρον, την ενημέρωση από στόμα σε στόμα, τις προσωπικές επαφές, τις καταχωρήσεις σε εφημερίδες, τις εκδηλώσεις των ειδικών θεραπευτηρίων με αποδέκτη το κοινό (π.χ. ημέρα ανοιχτή για το κοινό), τα σεμινάρια και τις ενημερωτικές εκστρατείες για την εργασία στα ειδικά θεραπευτήρια.

2.3.1.3. Οι εθελοντές συνεργάτες προετοιμάζονται σε βάθος για το έργο τους·

στόχος της περιόδου προετοιμασίας είναι να μπορέσουν οι εθελοντές συνεργάτες:

- να παράσχουν συνειδητή και υπεύθυνη υποστήριξη·
- να εκτιμήσουν οι ίδιοι τις δυνατότητες και τα όριά τους·
- να αποκτήσουν την πρόσθετη επικοινωνιακή ικανότητα στην επαφή με τους σοβαρά ασθενείς και τους ασθενείς σε τελικό στάδιο.

2.3.1.4. Οι μέθοδοι κατάρτισης των εθελοντών διαφέρουν από το ένα ειδικό θεραπευτήριο στο άλλο και από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Η διάρκεια προετοιμασίας κυμαίνεται από 2-3 μήνες έως 10-12 μήνες. Σε πολλά ειδικά θεραπευτήρια στο πλαίσιο της κατάρτισης εντάσσεται και η πρακτική άσκηση. Τη βασική κατάρτιση ακολουθεί μια διαφοροποιημένη κατάρτιση ανάλογα με τα μελλοντικά καθήκοντα. Τούτο ισχύει κυρίως για την εργασία με τους πενθιόντες.

2.3.1.5. Κατά κανόνα, το περιεχόμενο της κατάρτισης παρέχεται από μια πολυεπιστημονική ομάδα και παρακολουθείται από το ανώτερο επίπεδο. Εκτός από τις βασικές γνώσεις (τελικό στάδιο, θάνατος, πένθος, εργασία στα ειδικά θεραπευτήρια, παροχή καταπραϊντικής φροντίδας και ιατρικές γνώσεις), σε πρώτο πλάνο τίθεται η αποσαφήνιση του ρόλου της υποστήριξης, ο εθελοντής ως άτομο με την ιστορία του, η στάση έναντι της ιδέας των ειδικών θεραπευτηρίων και οι ικανότητες επικοινωνίας και φροντίδας.

2.3.1.6. Κατά την ενασχόληση με τους ασθενείς σε τελικό στάδιο και τους πενθιόντες, οι εθελοντές μπορούν να προσεγγίσουν, εκτός από τον συντονιστή ή τον υπεύθυνο, και μέλη της ομάδας. Υπάρχει τακτική εποπτεία. Η τακτική επιμόρφωση και παρακολούθηση διαλέξεων είναι αυτονόητη. Κατ' επιθυμία, πραγματοποιούνται και προσωπικές συζητήσεις πνευματικού περιεχομένου. Ακόμη, τα ειδικά θεραπευτήρια διοργανώνουν θρησκευτικές τελετές για τους εθελοντές, το προσωπικό, τους συγγενείς και φίλους. Στο πρόγραμμα των ειδικών θεραπευτηρίων περιλαμβάνονται εορταστικές εκδηλώσεις για το καλοκαίρι ή τα Χριστούγεννα.

2.3.2. Πεδία δραστηριοποίησης των εθελοντών

2.3.2.1. Οι εθελοντές απορροφώνται σε όλες τις πτυχές των εργασιών στα ειδικά θεραπευτήρια. Τα καθήκοντά τους εξαρτώνται από τα επαγγελματικά τους προσόντα. Ο καθορισμός των καθηκόντων των εθελοντών είναι σαφής εξ αρχής. Ωστόσο, μπορεί να ποικίλει ανάλογα με τον εθελοντή και το ίδρυμα.

2.3.2.2. Μερικά παραδείγματα επιπρόσθετων και συμπληρωματικών δραστηριοτήτων των εθελοντών είναι τα ακόλουθα:

- ψυχοκοινωνική υποστήριξη (με συζητήσεις, αναγνώσεις)·
- πνευματική υποστήριξη (π.χ. προσευχή, αναγνώσεις, συνοδεία σε τέλεση θρησκευτικών καθήκοντων)·
- ψυχοκοινωνική υποστήριξη συγγενών και πενθιόντων·
- μεταφορά·
- συμπληρωματική θεραπεία·
- βοήθεια για τη σωματική φροντίδα·
- περιποίηση·
- κόμμωση·
- φροντίδα των φυτών·
- κηπουρική·
- τηλεφωνικές υπηρεσίες·
- διοικητικές εργασίες·

- δημόσιες σχέσεις (τύπος, οργάνωση περιπτέρων και εορτών, ενημερωτικές εκστρατείες, συνεργασία σε ενημερωτικά φυλλάδια κ.λπ.)·
- αναζήτηση πόρων (φιλανθρωπικές συναυλίες, παζάρια, τόμπολες κ.λπ.)·

Σε αντίθεση με τους κύριους απασχολούμενους οι εθελοντές διαθέτουν το χρόνο και τη δυνατότητα να αφιερώνονται περισσότερο στις ατομικές ανάγκες των σοβαρά ασθενών και των ασθενών σε τελικό στάδιο. Αυτό συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στη βελτίωση της περίθαλψής τους.

2.3.2.3. Ακόμη, οι εθελοντές συνεισφέρουν σημαντικά στην υποστήριξη, οικονομικά, ηθικά και επαγγελματικά μέσω της εργασίας τους τόσο στη διαχείριση των συνδέσμων στήριξης, όσο και στις επιτροπές και τα διοικητικά συμβούλια. Σε χώρες όπως η Πολωνία, υποψήφια προς ένταξη χώρα, όπου τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης δεν χρηματοδοτούν τη βασική (καταπραυντική) περίθαλψη στα ειδικά θεραπευτήρια συχνά το ιατρικό και νοσοκομειακό προσωπικό εργάζεται εθελοντικά.

2.3.3. Συνεργασία εθελοντών και προσωπικού

2.3.3.1. Υπάρχουν ποικίλες εμπειρίες συνεργασίας εθελοντών και προσωπικού στα ειδικά θεραπευτήρια. Η εμπειρία από τη συνεργασία είναι γενικά θετική όταν τα καθήκοντα και οι τομείς αρμοδιότητας των εθελοντών και του προσωπικού είναι σαφώς διαχωρισμένοι. Οι τακτικές κοινές και χωριστές συναντήσεις εποπτείας, οι συζητήσεις καθοδήγησης ενδυναμώνουν τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της κάθε πλευράς και επιτρέπουν τον έλεγχο της καθημερινής συνεργασίας και την επίλυση πιθανών προβλημάτων. Αποφασιστική είναι η βασική στάση που τονίζει την εταιρική σχέση και τη συνεργασία προς όφελος των ασθενών σε τελικό στάδιο. Βάσει αυτού, κάθε εθελοντής ή εργαζόμενος, έχει τη θέση του στην ομάδα ακόμα και όταν οι αρμοδιότητες διαφέρουν ανάλογα με τα ατομικά προσόντα.

2.3.3.2. Η αναγκαία θεσμοθέτηση του εθελοντισμού στα ειδικά θεραπευτήρια αντικείται στο δημιουργικό βασικό κίνημα των πολιτών με τις συνεχείς νέες προκλήσεις, γεγονός που παρατηρείται συχνά στην εθελοντική εργασία. Αποφασιστική σημασία κατέχει το πλαίσιο στο οποίο οι ίδιοι οι εθελοντές επιλέγουν να εργαστούν ώστε να προωθείται ο εθελοντισμός.

2.3.4. Ενσωμάτωση στον τομέα της υγείας

2.3.4.1. Η ιδέα των ειδικών θεραπευτηρίων αναπτύχθηκε αυτόνομα και υπεύθυνα εκτός κρατικού σχεδιασμού. Είναι αποτέλεσμα, σε μεγάλο βαθμό, προσωπικών πρωτοβουλιών και δημιουργικότητας ιδίως όσον αφορά τη χρηματοδότηση. Σε ορισμένα κράτη μέλη, κοινωνικοί σύνδεσμοι, φιλανθρωπικά σωματεία, θρησκευτικές κοινότητες ανέλαβαν τη χρηματοδότηση για τη λειτουργία των ειδικών θεραπευτηρίων.

2.3.4.2. Στη δεκαετία του '90 αυξήθηκε η κρατική δραστηριοποίηση. Με τη σύσταση των δικτύων κατά του καρκίνου (Αγγλία), ενός αναπτυξιακού προγράμματος για την προώθηση ειδικής περίθαλψης ασθενών σε τελικό στάδιο (Πολωνία) ή τη θέσπιση νόμων για την ενίσχυση των εξωτερικών ή νοσοκομειακών υπηρεσιών για ασθενείς σε τελικό στάδιο (Γερμανία, Ιταλία), οι πολιτικοί καταβάλλουν προσπάθειες για τη διασφάλιση των συνθηκών λειτουργίας των ειδικών θεραπευτηρίων και της παροχής καταπραυντικής περίθαλψης στο πνεύμα της υποστήριξης του εθελοντισμού.

2.3.5. Χρηματοδότηση και κόστος

Αρχή του εθελοντισμού είναι η μη αμειβόμενη εργασία. Ωστόσο επιστρέφονται τα πραγματοποιούμενα έξοδα.

Ακόμα και όταν οι εθελοντές κατά κανόνα (π.χ. στη Γερμανία, στην Αγγλία και στην Πολωνία) είναι ασφαλισμένοι μέσω οργανώσεων, συνδέσμων και συλλόγων (ασφάλιση αστικής ευθύνης και ατυχήματος), πρέπει να εξεταστούν οι βλάβες που καλύπτονται στην πράξη από την ασφάλιση και η έκταση της ασφαλιστικής κάλυψης.

Περαιτέρω έξοδα προκύπτουν από την κατάρτιση, επιμόρφωση, εποπτεία και συντονισμό που παρέχεται από εξειδικευμένο προσωπικό. Τέτοιες δραστηριότητες πραγματοποιούνται εθελοντικά ή ως αντάλλαγμα για φιλανθρωπικές δωρεές.

2.3.6. Παράγοντες που ενθαρρύνουν ή αποθαρρύνουν την εθελοντική εργασία στα ειδικά θεραπευτήρια

2.3.6.1. Οι ακόλουθοι παράγοντες συνέβαλαν στην ενθάρρυνση του κοινωνικού εθελοντισμού:

- η ενθάρρυνση και αναγνώριση του εθελοντισμού από την κοινωνία·
- η ανοιχτή συζήτηση για το θάνατο και το τελικό στάδιο της ζωής·
- τα τοπικά περιφερειακά δίκτυα που περιλαμβάνουν και συνδέουν τους τομείς της υγείας, της κοινωνικής ασφάλισης και τα ειδικά θεραπευτήρια·
- τα υψηλά ποιοτικά πρότυπα στα ειδικά θεραπευτήρια·
- η καλή προετοιμασία των εθελοντών·
- το καλό εργασιακό περιβάλλον·
- η αποδοχή και αναγνώριση των εθελοντών·
- οι δυνατότητες αξιοποίησης των προσωπικών εμπειριών από την εργασία σε ειδικά θεραπευτήρια σε άλλους τομείς της ζωής·
- τα πνευματικά κίνητρα, όπως συμμετοχή σε θρησκευτικές κοινότητες·
- η υποστήριξη του εν λόγω έργου από το οικογενειακό περιβάλλον.

2.3.6.2. Οι ακόλουθοι παράγοντες αποθαρρύνουν την εθελοντική εργασία στα ειδικά θεραπευτήρια:

- οι κοινωνίες όπου η συζήτηση για το τελικό στάδιο της ζωής, το θάνατο και το πένθος είναι απαγορευμένη·
- η έλλειψη αναγνώρισης και ανάδρασης για τον εθελοντισμό·
- οι ελλείψεις γνώσεις για τις δυνατότητες εργασίας σε άσυλα·
- ο ανταγωνισμός μεταξύ ειδικών θεραπευτηρίων για ανεύρεση χρηματοδότησης·
- η ανεπαρκής προετοιμασία και υποστήριξη·
- η ασαφής περιγραφή καθηκόντων και ευθυνών·
- η ελλιπής αναγνώριση της εθελοντικής δραστηριότητας από την οικογένεια και τους φίλους·
- το αίσθημα κοινωνικής απομόνωσης των εθελοντών·
- ...

2.3.6.3. Οι ανωτέρω ενθαρρυντικοί ή αποθαρρυντικοί παράγοντες για τον εθελοντισμό εξαρτώνται κυρίως από την προσωπική κατάσταση των εθελοντών, την κοινωνική και πολιτική αποδοχή και τη διοργάνωση της εθελοντικής εργασίας στα ειδικά θεραπευτήρια. Οι μακρόχρονες εμπειρίες από χώρες όπου η εθελοντική εργασία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο έχουν καταστήσει σαφή τη σημασία της επαγγελματικής στήριξης των εθελοντών για τη διασφάλιση της συνέχειας.

2.4. *Σύνοψη και τελικά συμπεράσματα που προκύπτουν από το παράδειγμα της εργασίας στα ειδικά θεραπευτήρια*

2.4.1. Από την εθελοντική εργασία στα ειδικά θεραπευτήρια μπορούν να εξαχθούν τα εξής συμπεράσματα:

- οι εθελοντές θεωρούν τη δραστηριότητα αυτή υπεύθυνη και ουσιαστική·
- η καλή και στοχοθετημένη προετοιμασία, εποπτεία, κατάρτιση και επιμόρφωση αποτελούν πρώτον, πολύτιμη πηγή στήριξης και προσωπικής βελτίωσης, δεύτερον, ενδυνάμωση της αυτοπεποίθησης και της αυτοεκτίμησης και, τρίτον, άμεση συμβολή στην αποτελεσματική εκπλήρωση των καθηκόντων·
- τα άτομα με τις ίδιες ιδέες δημιουργούν νέους και άρρηκτους δεσμούς και λειτουργούν ως συνεκτική ομάδα. Η ανοιχτή συζήτηση για υπαρξιακά ζητήματα, συχνά θεωρούμενα απαγορευμένα, ενθαρρύνουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη και συνοχή·
- η εθελοντική εργασία χαρακτηρίζεται από μεγάλη δέσμευση και επιθυμία συμμετοχής που διαρκούν για μεγάλο χρονικό διάστημα καθώς και από τη βούληση για περαιτέρω κατάρτιση και επιμόρφωση·

— η εθελοντική εργασία αναγνωρίζεται ευρέως από τον προσωπικό περίγυρο, την πολιτική και την κοινωνία·

— οι εθελοντές ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό με το σκοπό της περίθαλψης των ασθενών σε τελικό στάδιο και τα ειδικά θεραπευτήρια ως φορείς της ιδέας αυτής. Το συναίσθημα αυτό προωθείται κυρίως μέσω της τοπικής ταύτισης. Υπάρχει μεγάλη βούληση και δυναμικό για κοινωνικό εθελοντισμό στα ειδικά θεραπευτήρια.

2.4.2. Οι απαραίτητες προϋποθέσεις για την υλοποίηση των ανωτέρω είναι οι εξής:

- η διατήρηση του ενθουσιασμού και η ετοιμότητα για συνεργασία εξαρτώνται από μια ορθή καθοδήγηση και από ένα καλό εργασιακό περιβάλλον·
- η περιγραφή των καθηκόντων των εθελοντών είναι κατά κανόνα σαφής. Τα εν λόγω καθήκοντα είναι γενικής φύσεως και ποικίλουν·
- η οργάνωση και ο συντονισμός φροντίζουν για την κατά το δυνατόν μεγαλύτερη κάλυψη των αναγκών των εθελοντών·

— η δραστηριότητα είναι συνήθως χρονικά περιορισμένη. Η διάρκεια της εθελοντικής εργασίας πρέπει να αναπροσδιορίζεται τακτικά (π.χ. ετησίως)·

— ένα σταθερό σημείο επαφής π.χ. γραφείο σε ειδικό θεραπευτήριο ή σε νοσοκομείο παρέχει προσανατολισμό και δυνατότητα ταύτισης·

— ένα μόνιμο πρόσωπο επαφής που να συντονίζει, να καθοδηγεί, να εποπτεύει στην πράξη κτλ διασφαλίζει τη συνέχεια στο πλαίσιο της δικτύωσης, ιδίως όσον αφορά την επαφή με τους εθελοντές·

— απαραίτητη προϋπόθεση για μια αξιόπιστη παροχή υπηρεσιών είναι η σαφής συνεννόηση και ο υψηλός βαθμός δέσμευσης των δύο πλευρών καθώς και η συνεκτίμηση των ευθυνών έναντι τόσο των εθελοντών όσο και των σοβαρά ή σε τελικό στάδιο ασθενούντων και των πενθούντων·

— η έντονη δημοσιότητα του έργου των ειδικών θεραπευτηρίων, υπογραμμίζει συνεχώς τη σημασία του εθελοντισμού. Τούτο διευκολύνει τη στρατολόγηση εθελοντών, συμβάλλει στο αίσθημα ταύτισης με την ιδέα των ειδικών θεραπευτηρίων και διευρύνει την αποδοχή·

2.4.3. Με βάση την ανάλυση της εθελοντικής εργασίας και τις εμπειρίες από τα ειδικά θεραπευτήρια, πρέπει να εξετασθεί με ποιο τρόπο η κοινωνία μπορεί να προωθήσει ενεργά τον εθελοντισμό. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο γεγονός ότι τα ποικίλα κίνητρα των εθελοντών καθιστούν σαφές ότι τούτοι ενδιαφέρονται ολοένα και περισσότερο να αποκομίσουν νόημα και ευκαιρίες προσωπικής εξέλιξης μέσω του εθελοντισμού. Από το γεγονός αυτό προκύπτει ότι οι πολιτικοί και πολιτιστικοί παράγοντες σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο θα επηρεάσουν έντονα τη βούληση των ατόμων να αναλάβουν εθελοντική εργασία.

3. Γενικά συμπεράσματα και προτάσεις

3.1. Με το παράδειγμα της εργασίας στα ειδικά θεραπευτήρια αποδεικνύεται το μέγεθος της συμβολής του εθελοντισμού στη μεταβολή του πολιτικού πλαισίου και της κοινωνικής πραγματικότητας. Σημαντικά ερεθίσματα για τη θεμελίωση, την εξέλιξη και τη διαχρονικότητα του εθελοντισμού αποτελούν η εμμονή και η αποφασιστικότητα των μεμονωμένων ατόμων για εφαρμογή των ιδεών και των πεποιθήσεών τους στην πράξη και για να πείσουν άλλους στην υιοθέτηση των ιδεών τους. Το γεγονός αποτελεί απόδειξη ότι η προσδοκία των εθελοντών να γίνουν συνήγοροι των ανθρώπων που έχουν ανάγκη και το αίτημα ανάληψης πολιτικής δράσης που απορρέει από αυτή, έχει συχνά ως αποτέλεσμα την αλλαγή νόμων και άλλων ρυθμίσεων. Η αλλαγή του κοινωνικού πλαισίου και της πραγματικότητας από τους εθελοντές είναι ένδειξη ότι η κοινωνία των πολιτών λειτουργεί ορθά.

3.2. Η συνεργασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση αναπτύσσεται. Η διεύρυνσή της αποτελεί το επόμενο βήμα και οι σχετικές διαδικασίες θα πρέπει να συνδεθούν και να συμβαδίσουν με το πνεύμα της ευρωπαϊκής κοινωνίας για την προώθηση της κοινωνικής συνοχής στις υποψήφιες χώρες και στην Κοινότητα. Η διευκόλυνση και η προώθηση του εθελοντισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα θα συμβάλει στη συμμετοχή των πολιτών στην εξέλιξη της κοινωνίας, την επίλυση προβλημάτων και αντιμετώπιση ζητημάτων κοινωνικής φύσεως. Η δικτύωση της εθελοντικής δραστηριότητας των πολιτών μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην ανάπτυξη εθνικής αντίληψης της έννοιας του «ευρωπαίου» πολίτη.

3.3. Βάση για την περαιτέρω εξέλιξη μπορεί να αποτελέσει η Δήλωση αριθ. 38 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, όπου αναγνωρίζεται ότι «οι εθελοντικές δραστηριότητες συμβάλλουν σημαντικά στην ανάπτυξη της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η Κοινότητα θα ενθαρρύνει την ευρωπαϊκή διάσταση των οργανώσεων εθελοντικής παροχής υπηρεσιών, εξαιρώντας ιδιαίτερα την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών, αλλά και τη συμμετοχή των νέων και ηλικιωμένων στις εθελοντικές δραστηριότητες.»

3.4. Η ΟΚΕ προτείνει τα ακόλουθα:

1. η πολιτική για την προώθηση του εθελοντισμού πρέπει, πέρα από το Διεθνές Έτος για τον Εθελοντισμό, να αναγνωρίσει την ουσία του και να διευκολύνει το διάλογο μεταξύ των ενώσεων, των αρχών και των κοινωνικών ιδρυμάτων που τον υποστηρίζουν·

2. πρέπει να θεσπισθούν φόρουμ και/ή κέντρα ανταλλαγών για εθελοντές που θα παρέχουν λεπτομερείς πληροφορίες για τις ποικίλες δυνατότητες και τους τομείς εθελοντικής δραστηριότητας σε περιφερειακή, εθνική και ευρωπαϊκή κλίμακα. Για το σκοπό αυτό κρίνεται απαραίτητη η χρήση των νέων μέσων επικοινωνίας. Επίσης χρειάζεται να εξευρεθούν κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση των εμποδίων που τίθενται στην κινητικότητα·

3. για μια επιτυχή εθελοντική δραστηριότητα, πρέπει να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις, τόσο οικονομικές όσο και σε προσωπικό για την βασική κατάρτιση, την επιμόρφωση, την συνεχή επαγγελματική κατάρτιση και την παρακολούθηση των εθελοντών κατά την εργασία τους·

4. οι βάσεις του εθελοντισμού, δηλαδή τα κίνητρα, οι επιδράσεις των συνθηκών πλαισίου που επικρατούν, οι διαφορές και οι ομοιότητες των τομέων εθελοντικής δράσης, οι διαφορές και οι ομοιότητες της περιφερειακής, εθνικής και ευρωπαϊκής εθελοντικής δράσης κτλ, πρέπει να διερευνηθούν καθώς επίσης και να εξεταστούν οι θετικές επιδράσεις μιας αλληλέγγυας κοινωνίας. Για το σκοπό αυτό, απαραίτητος είναι ο συντονισμός και η προώθηση περιφερειακών, εθνικών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα·

5. όσον αφορά το παράδειγμα των ειδικών θεραπευτηρίων, πρέπει να ερευνηθεί η εξέλιξη του εθελοντισμού από ένα κίνημα βάσης σε ένα αυτοδιαχειριζόμενο δίκτυο και ταυτόχρονα να εξετασθούν οι δυνατότητες και οι ευκαιρίες που συνεπάγεται η εθελοντική δραστηριότητα. Οι διάφορες μελέτες πρέπει να επικεντρωθούν εντονότερα στα κοινά κριτήρια που χαρακτηρίζουν τις διαφορετικές τάσεις στις ευρωπαϊκές χώρες.

6. η διαρκής οργάνωση, διοίκηση και παροχή βασικών συμβουλών στους εθελοντές πρέπει να διασφαλίζονται από την παρουσία μόνιμου προσωπικού. Η στήριξη των εθελοντών από το μόνιμο προσωπικό θα πρέπει να αποτελεί ουσιαστικό κριτήριο, προκειμένου να αναληφθεί η ευθύνη έναντι των εθελοντών·

7. η εθελοντική δραστηριότητα δεν πρέπει να έχει αρνητικές επιπτώσεις για τους ίδιους τους εθελοντές. Θα πρέπει να ασφαλίζονται για ατύχημα και ασθένεια σύμφωνα με όσα προβλέπει ο νόμος και η ασφάλιση αυτή να καλύπτει τόσο τους ίδιους τους εθελοντές όσο και τις οικογένειές τους. Πρέπει να θεσπισθεί ένα βασικό νομικό πλαίσιο σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

8. Οι υφιστάμενες δομές διαλόγου στα κράτη μέλη, π.χ. στους κόλπους των οικονομικών και κοινωνικών συμβουλίων ή στα πλαίσια της εξέτασης εθνικών προγραμμάτων δράσης θα πρέπει να αξιοποιηθούν σε μεγαλύτερο βαθμό για την ανάπτυξη του εθελοντισμού.

Θα πρέπει, επίσης, να ληφθούν υπόψη οι εμπειρίες από τα υπάρχοντα προγράμματα, για παράδειγμα στον τομέα της νεολαίας.

3.5. Τέλος, η ΟΚΕ προτείνει να αξιοποιηθεί η ορατότητα και η ευρεία διάδοση της ιδέας των ειδικών θεραπευτηρίων στα κράτη μέλη, έτσι ώστε να αναληφθούν και άλλες πρωτοβουλίες (π.χ. η διοργάνωση ακροάσεων με εθελοντές). Η παρούσα γνωμοδότηση πρέπει να γνωστοποιηθεί και να συζητηθεί σε όλα τα κράτη μέλη και τις υποψήφιες χώρες. Οι προτάσεις και οι συμμετοχές πρέπει

να οδηγήσουν σε περαιτέρω διάλογο και να έχουν ως αποτέλεσμα λήψη πρωτοβουλιών. Έτσι, θα αποδειχθεί ότι η ευρεία εφαρμογή του πλαισίου για την προώθηση του εθελοντισμού και η βούληση

για πληροφόρηση, μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην προώθηση της εθελοντικής δραστηριότητας και στη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας»

(COM(2001) 447 τελικό — 2001/0182 (CNS))

(2002/C 125/08)

Στις 30 Αυγούστου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του στις 27 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Sharma.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου 2002), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 79 ψήφους υπέρ, μία κατά και 3 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Πρόκειται για μια πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου που υποβλήθηκε από την Επιτροπή με θέμα τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

1.2. Σκοπός της παρούσας πρότασης κανονισμού της Επιτροπής, που προορίζεται να αντικαταστήσει τη Σύμβαση του Δουβλίνου, δεν είναι μόνο η εφαρμογή του άρθρου 63, παράγραφος 1, εδάφιο α) της Συνθήκης ΕΚ. Σκοπός της είναι επίσης να ανταποκριθεί στην επιθυμία που εκφράστηκε στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε να προβλεφθεί σύστημα κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου τα οποία θα στηρίζονται σε μια «σαφή και λειτουργική μέθοδο» ως αναπόσπαστο τμήμα μιας «δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας ασύλου».

1.3. Σκοπός του κανονισμού είναι να ενσωματωθεί η Σύμβαση του Δουβλίνου στην κοινοτική νομοθεσία. Αφού εξέτασε προηγουμένως αρκετές εναλλακτικές λύσεις, η Επιτροπή αποφάσισε να διατηρήσει τα ισχύοντα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου.

1.4. Έτσι, η γενική αρχή είναι ότι η ευθύνη της εξέτασης της αιτήσεως ασύλου ανατίθεται στο κράτος μέλος το οποίο είχε τη μεγαλύτερη συμμετοχή στην είσοδο ή τη διαμονή του αιτούντος ασύλο στα εδάφη των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται για την προστασία της ενότητας των οικογενειών. Ας σημειωθεί ότι το σύστημα προσδιορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ισχύει μόνο για τα άτομα που επιδιώκουν την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα κατά την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και δεν καλύπτει τις μορφές επικουρικής προστασίας για τις οποίες δεν υπάρχει ακόμα εναρμόνιση.

1.5. Η πρόταση επιδιώκει να εξασφαλίσει στους αιτούντες άσυλο πραγματική πρόσβαση στις διαδικασίες προσδιορισμού της ιδιότητας του πρόσφυγα, να αποτρέψει την κατάχρηση των διαδικασιών ασύλου, να καλύψει τα κενά και να διορθώσει τις ανακρίβειες που διαπιστώνονται στη Σύμβαση του Δουβλίνου, να προσαρμόσει το σύστημα στις νέες πραγματικές συνθήκες που προκύπτουν από την επιτευχθείσα πρόοδο σε ό,τι αφορά τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, να διευκολύνει τον ταχύτερο δυνατό προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα του συστήματος.

1.6. Η πρόταση περιλαμβάνει πολλές καινοτομίες:

Νέες διατάξεις που τονίζουν την ευθύνη που αναλαμβάνει κάθε κράτος μέλος έναντι του συνόλου των εταίρων του στην Ένωση, όταν επιτρέπει να διαιωνίζονται καταστάσεις παράνομης διανομής στην επικράτεια του, βραχύτερες προθεσμίες διαδικασίας, μεγαλύτερες προθεσμίες για την πραγματοποίηση των μεταγωγών προς το υπεύθυνο κράτος μέλος και διατάξεις που αποβλέπουν στη διατήρηση της ενότητας της οικογένειας των αιτούντων άσυλο.

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1. Η ΟΚΕ επιθυμεί να εξετασθεί η γνωμοδότησή της για το σχέδιο κανονισμού στο πλαίσιο των δύο προηγούμενων γνωμοδοτήσεων που έχει υιοθετήσει στον τομέα αυτό.

2.2. Η πρώτη από τις σχετικές γνωμοδοτήσεις της ΟΚΕ αφορά την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές όσον αφορά τις διαδικασίες που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα⁽¹⁾. Στη γνωμοδότηση αυτή η ΟΚΕ δήλωνε ότι θα πρέπει να μη λησμονείται ότι η Σύμβαση της Γενεύης είναι ένα όργανο ανθρώπινων δικαιωμάτων. Οι αναφορές που γίνονται στο προοίμιο της σύμβασης περί της οικουμενικής διακήρυξης των δικαιωμάτων του ανθρώπου του 1948 ενισχύουν την άποψη ότι η προστασία των προσφύγων πρέπει να αντιμετωπισθεί ως αναπόσπαστο στοιχείο της προστασίας των ανθρώπινων δικαιωμάτων, δεδομένου ότι βασίζεται στην προστασία της αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων όλων των ανθρώπων όντων.

2.3. Παράλληλα με τις αναφορές της Σύμβασης της Γενεύης, η ΟΚΕ πιστεύει ότι θα πρέπει επίσης να γίνουν αναφορές και σε άλλες σχετικές διεθνείς συμβάσεις, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, το Διεθνές Σύμφωνο περί Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων, το Διεθνές Σύμφωνο περί Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων, η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, η Σύμβαση για την εξάλειψη κάθε μορφής διακριτικής μεταχείρισης έναντι των Γυναικών.

2.4. Η δεύτερη σχετική γνωμοδότηση της ΟΚΕ αφορά την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Προς μια κοινή διαδικασία παροχής ασύλου και ενιαίου καθεστώτος που να εφαρμόζεται σε όλη την ΕΕ για άτομα στα οποία έχει χορηγηθεί άσυλο⁽²⁾, στην οποία η ΟΚΕ ανέφερε ότι «είναι σαφές λοιπόν ότι με βάση τη νέα και συμπληρωματική προσέγγιση που προτείνεται από την Επιτροπή, επιβάλλεται η αναθεώρηση της Σύμβασης του Δουβλίνου, ώστε να λαμβάνονται ιδιαίτερος υπόψη οι εξής πτυχές:

- να καταστεί νομικό και δεσμευτικό μέσο η κοινή θέση της 4ης Μαΐου 1996, που παρέχει ομοιόμορφη ερμηνεία της έννοιας του “πρόσφυγα”, αφού διορθωθεί η έννοια της καταδιώξεως δεδομένου ότι μπορεί να προέρχεται και από μη κρατικούς φορείς·
- να εξασφαλισθεί η δυνατότητα του αιτούντος άσυλο να επιλέξει τη χώρα υποβολής αιτήσεως, λαμβανομένων υπόψη των πολιτιστικών και κοινωνικών κινήτρων που καθορίζουν την επιλογή και που είναι καθοριστικά για την ταχύτερη ένταξη·
- να εξασφαλισθεί το δικαίωμα για νομική προστασία, ενημέρωση και υποβολή εφέσεως·
- να καθορισθούν ελάχιστα πρότυπα υποδοχής·
- να ξεπεραστεί ο υπερβολικά αργός ρυθμός των διακινήσεων και οι πολύ περιορισμένες πληροφορίες που παρέχονται στους αιτούντες άσυλο.»

2.5. Η Σύμβαση του Δουβλίνου θεσπίστηκε με τον διττό σκοπό να μειωθούν οι πολλαπλές αιτήσεις παροχής ασύλου (π.χ. που υποβάλλονται από ένα άτομο σε πολλά κράτη) και να επιλυθεί το πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες άσυλο οι οποίοι παραπέμπονται από μια στην άλλη χώρα.

2.6. Με βάση την εμπειρία, θεωρείται γενικότερα ότι η Σύμβαση δεν λειτουργεί όπως θα έπρεπε και δημιουργεί περισσότερα προβλήματα από όσα επιλύει. Ο όγκος εργασίας και οι δαπάνες που συνεπάγεται δεν είναι ανάλογοι προς τα αποτελέσματα, δεδομένου ότι πολλοί αιτούντες άσυλο εξαφανίζονται προτού μεταφερθούν, και έτσι αυξάνουν τις τάξεις των παράνομων προσφύγων.

2.7. Μόνο για το 6 % των περιπτώσεων γίνεται συζήτηση σχετικά με το ποιο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την διεκπεραίωση της αίτησης και επιπλέον, κατά το 95 % των περιπτώσεων, το κράτος μέλος στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση παροχής ασύλου αναλαμβάνει την ευθύνη εξέτασης της αίτησης αυτής. Ο επίπονος μηχανισμός της Σύμβασης του Δουβλίνου εφαρμόζεται συνεπώς μόνο σε μια πολύ μικρή αναλογία του συνόλου των περιπτώσεων υποβολής αιτήσεως ασύλου και εξ αυτών μόνο 1,7 % μεταβιβάζονται πράγματι σε άλλο κράτος μέλος απ' αυτό στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση. Κατά τα έτη 1998 και 1999, εκ των 655 000 αιτήσεων ασύλου μόνο 10 998 αιτούντες άσυλο μεταφέρθηκαν όντως σε ένα κράτος μέλος άλλο από αυτό στο οποίο είχαν υποβάλει αιτήσεις. Τα στοιχεία συνεπώς καταδεικνύουν ότι μόνο 5 000 άτομα περίπου μεταφέρονται επιτυχώς κατ' έτος.

(1) ΕΕ C 193, 10.7.2001, σημεία 2.1.1.1 και 2.1.2.

(2) ΕΕ C 260, 17.9.2001, σημείο 2.3.4.3.

2.8. Το συμπέρασμα της ΟΚΕ είναι ότι ο εν λόγω κανονισμός ενσωματώνει στην κοινοτική νομοθεσία τα βασικά χαρακτηριστικά της ουσιαστικά ελαττωματικής Σύμβασης του Δουβλίνου. Ακόμη και μετά τις βελτιώσεις που προτείνονται από την Επιτροπή, δεν θα διαθέτουμε έναν κανονισμό που να είναι σαφής, λειτουργικός, αποτελεσματικός, δίκαιος και ανθρώπινος.

2.9. Η ΟΚΕ αντιλαμβάνεται όμως, ότι από πολιτικής σκοπιάς επιβάλλεται επί του παρόντος η χρήση του κανονισμού αυτού. Σημειώνει τη μεγάλη έμφαση που τίθεται στην αρχή της ευθύνης ενός κράτους μέλους όσον αφορά την παράνομη παρουσία ατόμων στην επικράτεια του, καθώς και των ατόμων που διαμένουν σε αυτό παράνομα επί σημαντικό χρονικό διάστημα. Επικροτεί επίσης και τη μεγάλη σημασία που αποδίδεται στην ενότητα των οικογενειών, μολονότι υστερεί κατά πολύ σε σχέση με τις προτάσεις της Επιτροπής για την οικογενειακή επανασύνδεση. Επικροτεί και τις κατά πολύ βραχύτερες διαδικαστικές προθεσμίες οι οποίες ελπίζουμε ότι θα έχουν ως αποτέλεσμα να προσδιορίζονται νωρίτερα οι υπεύθυνοι για την εξέταση των αιτήσεων παροχής ασύλου.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1. Άρθρο 3

Το άρθρο 3 αναφέρεται στον προσδιορισμό του κράτους μέλους που θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Είναι αξιοσημείωτο ότι αντίθετα με τη Σύμβαση του Δουβλίνου δεν γίνεται αναφορά στις διεθνείς υποχρεώσεις στην εν λόγω διάταξη των κρατών μελών. Η ΟΚΕ επιθυμεί να υπομνησθούν οι υποχρεώσεις των κρατών μελών όσον αφορά το διεθνές δικαιο, όπως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα ανθρώπινα δικαιώματα και η Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων, όταν αναλαμβάνουν την εξέταση αιτήσεων ασύλου.

3.2. Άρθρο 6

Το άρθρο 6 αναφέρεται στην κατάσταση των μη συνοδευόμενων ανήλικων. Προτείνεται να είναι υπεύθυνο για την διεκπεραίωση της αίτησης ασύλου μη συνοδευόμενου ανήλικου το κράτος μέλος στο οποίο είναι παρόν μέλος της οικογένειας του το οποίο μπορεί να τον αναλάβει. Η ΟΚΕ δέχεται ότι η εξέταση μιας αίτησης που υποβλήθηκε από έναν μη συνοδευόμενο ανήλικο εγείρει πολλά προβλήματα και ότι προς το συμφέρον των ανήλικων αυτών και για την ολοκλήρωση των διαδικασιών το συντομότερο δυνατόν, ο ορισμός των ατόμων που είναι επιλέξιμα να αναλάβουν το παιδί δεν θα πρέπει να είναι ασκόπως περιοριστικός. Ο ορισμός όπως προτείνεται, αποκλείει τους παππούδες, θείους και θείες, καθώς και τους ενήλικους αδελφούς και αδελφές, όλοι εκ των οποίων θα μπορούσαν εξίσου να αναλάβουν την ευθύνη του παιδιού. Η ΟΚΕ συνεπώς, προτείνει προς το ύψιστο συμφέρον των ανήλικων, ο ορισμός μέλος της οικογένειας να επεκταθεί και να διατυπωθεί ως εξής: μέλος της οικογένειας ή άλλος συγγενής που μπορεί και θέλει να αναλάβει τον ανήλικο.

3.3. Άρθρο 16

Το άρθρο 16 αναφέρεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα κράτος μέλος ενδέχεται να λάβει υπόψη τα κριτήρια οικογενειακής επανασύνδεσης όταν προσδιορίζεται που πρέπει να εξετασθεί η αίτηση ασύλου ενός εξαρτημένου προσώπου. Ο κανονισμός προτείνει ότι «τα κράτη μέλη θεωρούν ως λόγο που δικαιολογεί την προσέγγιση του αιτούντος άσυλο με μέλος της οικογένειας του που είναι παρόν στην επικράτεια ενός εκ των κρατών μελών, στις περιπτώσεις που δεν προβλέπονται από τις διατάξεις του παρόντος κανονισμού, τις καταστάσεις κατά τις οποίες ένα εκ των ενδιαφερομένων προσώπων εξαρτάται από τη βοήθεια του άλλου λόγω εγκυμοσύνης ή μητρότητας, της κατάστασης της υγείας του ή της μεγάλης ηλικίας του». Η ΟΚΕ προτείνει ο ορισμός του μέλους της οικογένειας να διευρυνθεί με την προσθήκη των λέξεων ή άλλου συγγενούς.

3.4. Άρθρο 18, παράγραφος 1

Το άρθρο 18 αφορά την προθεσμία για τη διατύπωση αιτήματος ανάληψης από άλλο κράτος μέλος της εξέτασης της αίτησης ασύλου. Η πρόταση συνηγορεί υπέρ του αιτήματος ανάληψης από άλλο κράτος μέλος εφόσον διατυπωθεί εντός προθεσμίας 65 εργάσιμων ημερών. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι η προθεσμία αυτή είναι εξαιρετικά μικρή σε ό,τι αφορά τις αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται από μη συνοδευόμενους ανήλικους. Η ΟΚΕ προτείνει να απαλειφθεί το χρονικό όριο της προθεσμίας, το δε διάστημα των 65 εργάσιμων ημερών να τίθεται σε ισχύ μόνο κατά τις εξής περιστάσεις:

- μετά από ολοκλήρωση της αξιολόγησης κατά πόσον είναι κατάλληλο ένα μέλος οικογένειας ή άλλος συγγενής να αναλάβει το παιδί
- και, εν ανάγκη, μετά την έκβαση της διαδικασίας καταλληλότητας που σχετίζεται με την αίτηση ασύλου μέλους της οικογένειας ή άλλου συγγενούς.

3.5. Άρθρο 20

Η διάταξη του άρθρου αυτού προβλέπει την προσφυγή στο δικαστήριο σε περίπτωση αποφάσεως σχετικά με το απαράδεκτο αίτησης. Η προσφυγή αυτή δεν έχει ωστόσο ανασταλτικό αποτέλεσμα επί τη βάση ότι «Δεδομένου ότι η μεταγωγή προς άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί από το χαρακτήρα της να προξενήσει στο συγκεκριμένο πρόσωπο σοβαρή και δύσκολα επανορθώσιμη ζημία, δεν είναι απαραίτητο η εκτέλεση της μεταγωγής να ανασταλεί εν αναμονή του αποτελέσματος της διαδικασίας αμφισβήτησης». Η ΟΚΕ δεν αποδέχεται τη λογική αυτή διότι είναι εξαιρετικά δύσκολο για έναν αιτούντα άσυλο να διατηρήσει επαφές με τους δικηγόρους που θα αναλάβουν την προσφυγή. Οι περισσότεροι αιτούντες άσυλο ζουν μέρα με τη μέρα και οι διεθνείς επικοινωνίες είναι μάλλον αδύνατες.

4. Συμπέρασμα

4.1. Μολονότι η ΟΚΕ επικροτεί τις βελτιώσεις της Σύμβασης του Δουβλίνου που προτείνονται στον εν λόγω κανονισμό, η θέση της παραμένει ότι η εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου, των όρων υποδοχής, της ερμηνείας του ορισμού του πρόσφυγα και άλλων συμπληρωματικών μορφών προστασίας, πρέπει να ολοκληρωθούν προτού διατυπωθεί ένα σύστημα για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Κατά την άποψη της ΟΚΕ, με την εναρμόνιση αυτή θα ελαττωθούν τα κίνητρα των αιτούντων άσυλο προκειμένου να επιλέγουν σε ποιο κράτος μέλος θα υποβάλλουν τις αιτήσεις τους. Δεν υπάρχει σύστημα προσδιορισμού της ευθύνης όσον αφορά την εξέταση των αιτήσεων ασύλου που μπορεί να λειτουργήσει δίκαια χωρίς την εναρμόνιση της νομοθεσίας και των σχετικών διαδικασιών.

4.2. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε επιβεβαιώθηκε και πάλι η σημασία που έχει τόσο για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο

και για τα μεμονωμένα κράτη μέλη ο σεβασμός του δικαιώματος αίτησης ασύλου καθώς και η εξασφάλιση εγγυήσεων έναντι όσων επιζητούν προστασία ή πρόσβαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

4.3. Το δικαίωμα αίτησης ασύλου που προβλέπεται από την Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων υπονομεύεται από ένα σύστημα που συνδέει την ευθύνη περί αιτήσεων ασύλου με την ευθύνη των ελέγχων εισόδου. Το σύστημα αυτό ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εμποδίζουν τους αιτούντες άσυλο να εισέλθουν στην επικράτειά τους με τη θέσπιση ολοένα και περισσότερων μέτρων ελέγχου.

4.4. Αντί να συμβάλει στην προστασία των δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο, ο προτεινόμενος κανονισμός υπονομεύει τα εν λόγω δικαιώματα. Ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να ελέγχουν εκ των έξω τα σύνορά τους και να εφαρμόζουν κατασταλτικά μέτρα έναντι όσων επιδιώκουν να εισέλθουν στην επικράτειά τους με αποτέλεσμα οι αναζητούντες άσυλο να πέφτουν στα χέρια οργανωμένων εγκληματιών που ενέχονται στην εμπορία ανθρώπων.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την «Πράσινη Βίβλο — Αποζημίωση των θυμάτων αξιόποινων πράξεων»

(COM(2001) 536 τελικό)

(2002/C 125/09)

Στις 28 Σεπτεμβρίου 2001 και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με το Πράσινο Βιβλίο «Πράσινη Βίβλο — Αποζημίωση των θυμάτων αξιόποινων πράξεων».

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότηση του στις 27 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. V. Melicias.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας, της 20ης και 21ης Μαρτίου 2002, (συνεδρίαση της 20ης Μαρτίου 2002), η ΟΚΕ υιοθέτησε με 85 ψήφους υπέρ, 3 κατά και 0 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Από τον 18^ο αιώνα, όταν το κράτος αναγνωρίστηκε ως ζημιούμενο, καταλαμβάνοντας τη θέση των θυμάτων ενός εγκλήματος κατά την διαδικασία δίωξης των εγκληματιών, τα άτομα, οι πολίτες θύματα του εγκλήματος άρχισαν να χάνουν τη δική τους φωνή, να αγνοούνται και έπαψαν να είναι διάδικοι στη δίκη. Η ανάληψη πρωταγωνιστικού ρόλου από το κράτος και ο επακόλουθος παραμερισμός των θυμάτων δημιούργησαν στα

τελευταία ταλαιπωρίες, αδικίες και διαταράξεις της κοινωνικής τους ζωής.

1.1.1. Δημιουργήθηκε κατά τον τρόπο αυτό μία αρνητική και δυσβάσταχτη κατάσταση, η οποία μόνο κατά τα τελευταία έτη τείνει να αντιστραφεί.

1.2. Σε όλες σχεδόν τις χώρες, από δύο, περίπου, δεκαετίες, αναπτύχθηκαν κινήματα πολιτών, οργανωμένων σήμερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο υπό τη μορφή Φόρουμ, που δίδουν τη δυνατότητα να εκφράσουν και να προβάλουν τις απόψεις τους σε όλα τα άτομα που υφίστανται τις ψυχολογικές, σωματικές και υλικές συνέπειες των αξιόποινων πράξεων.

1.3. Παράλληλα με τα εν λόγω κινήματα και λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις που έλαβαν χώρα εν τω μεταξύ στους τομείς των ποινικών συστημάτων και της υπεράσπισης των αρχών της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, ορισμένα κράτη άρχισαν να επιδεικνύουν μεγαλύτερη προσοχή στα προβλήματα των εν λόγω πολιτών που μέχρι τώρα ουσιαστικά αγνοούνταν.

1.3.1. Αυτό γίνεται όχι μόνον σε σχέση με τη θέση που κατέχουν τα θύματα κατά τη διαδικασία της ποινικής δικαιοσύνης, αλλά επίσης και σε σχέση με τη δυνατότητα να αποζημιωθούν τα θύματα για τις ζημίες που υπέστησαν, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η μη αποζημίωση των θυμάτων με άλλους τρόπους αποτελεί προσβολή και για το πιο στοιχειώδες αίσθημα απόδοσης δικαιοσύνης.

1.4. Τόσο τα Ηνωμένα Έθνη όσο και το Συμβούλιο της Ευρώπης έχουν πραγματοποιήσει σημαντικές εργασίες βάσει των προσπαθειών για την επίλυση σε διεθνές επίπεδο των προβλημάτων που αφορούν τα θύματα αξιόποινων πράξεων, ιδίως την Ευρωπαϊκή Σύμβαση του 1983 (που δεν κυρώθηκε ακόμη από όλους τους υπογράφοντες) και τη Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών του 1985.

1.5. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα μπορούσε να μην κινηθεί προς την ίδια κατεύθυνση, προς υπεράσπιση μίας κοινωνίας στην οποία η ασφάλεια και το σύστημα της δικαιοσύνης βασίζονται στην αρχή της αλληλεγγύης, που νοείται ως ουσιαστική συνυπευθυνότητα, και στο καθολικής ισχύος θεμελιώδες δικαίωμα ότι κανένα άτομο δεν επιτρέπεται να εγκαταλείπεται σε περίπτωση επίθεσης, κινδύνου ή εγκληματικής πράξης.

1.6. Μετά το εξαίρετο έργο της Επιτροπής (ανακοίνωση της Επιτροπής του Ιουλίου 1999) σχετικά με το ζήτημα των θυμάτων αξιόποινων πράξεων και το πρόγραμμα δράσης της Βιέννης (1), το οποίο επηρέασε σημαντικά τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε (Συμπεράσματα της προεδρίας, σημείο 32 του 1999), προστέθηκε στη διεργασία που τέθηκε σε κίνηση από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στα κράτη μέλη μία νέα πτυχή ειδικού χαρακτήρα που αφορά τα συγκεκριμένα προβλήματα των πολιτών και την προσπάθεια επίλυσής τους. Επίσης το ΕΚ υποστήριξε σαφώς τη διεργασία της βελτίωσης για την αποζημίωση των θυμάτων του εγκλήματος (ψηφίσματα του 1989 και 1999).

(1) ΕΕ C 019 της 23.1.1999, σ. 1-15, Πρόγραμμα δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής όσον αφορά την άριστη δυνατή εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

1.7. Κατά τη διάρκεια της πορτογαλικής προεδρίας (πρώτο εξάμηνο του 2000) και με πρωτοβουλία της εν λόγω χώρας και με την υποστήριξη της Επιτροπής και των κρατών μελών που τη διαδέχθηκαν στην προεδρία αναγνωρίστηκε η ανάγκη μιας γενικής απόφασης σχετικά με το καθεστώς για τα θύματα κατά την ποινική διαδικασία και πραγματοποιήθηκαν οι εργασίες που κατέληξαν στην υιοθέτησή της το 2001.

1.8. Συνεχίζοντας τις προσπάθειες της σουηδικής προεδρίας για την προετοιμασία των σχετικών εργασιών, η Επιτροπή προβαίνει με το παρόν Πράσινο Βιβλίο στην παρουσίαση μίας σημαντικής συμβολής για την προώθηση του ζητήματος της αποζημίωσης από το κράτος των θυμάτων αξιόποινων πράξεων, ανταποκρινόμενη πλήρως στη σχετική σύσταση του Συμβουλίου του Τάμπερε.

1.9. Η ΟΚΕ ως θεσμικό φόρουμ συνάντησης και συζήτησης των εκπροσώπων της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών δεν μπορεί παρά να επικροτήσει την εν λόγω πρωτοβουλία.

2. Κύρια σημεία του εγγράφου της Επιτροπής

2.1. Το Πράσινο Βιβλίο δίδει το έναυσμα για τη διεξαγωγή διαβούλευσης σχετικά με τον τρόπο διασφάλισης και βελτίωσης στην επικράτεια της Ένωσης της αποζημίωσης από το κράτος των θυμάτων αξιόποινων πράξεων.

2.2. Επίσης παρουσιάζεται το υφιστάμενο ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με την αποζημίωση από το κράτος των θυμάτων αξιόποινων πράξεων.

2.3. Παρέχονται πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί σε κάθε κράτος μέλος.

2.4. Παρέχονται πληροφορίες και στοιχεία που συμβάλλουν στη διαμόρφωση βασικών ερωτήσεων η απάντηση στις οποίες επιτρέπει τον καθορισμό:

- της αναγκαιότητας και του πεδίου εφαρμογής μίας δράσης σε κοινοτικό επίπεδο
- του τρόπου παροχής και ενίσχυσης σε όλα τα κράτη μέλη της δυνατότητας ενός θύματος αξιόποινων πράξεων να λάβει αποζημίωση από το κράτος
- του τρόπου διευκόλυνσης της πρόσβασης των θυμάτων αξιόποινων πράξεων σε αποζημιώσεις που καταβάλλονται από το κράτος σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η αξιόποινη πράξη έλαβε χώρα σε άλλο κράτος από αυτό στο οποίο διαμένει το θύμα.

2.5. Η επεξεργασία των απαντήσεων που δόθηκαν στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν είναι πιθανόν να έχει ως αποτέλεσμα μέσω της πρωτοβουλίας της Επιτροπής:

- να καταστεί υποχρεωτική σε όλα τα κράτη μέλη η ύπαρξη ενός ικανοποιητικού επιπέδου αποζημίωσης από το κράτος των θυμάτων αξιόποινων πράξεων, θεσπίζοντας ένα κοινό παρανομαστή ενδεχομένως για το εν λόγω επίπεδο.

— να διασφαλισθεί η ύπαρξη πρακτικών μηχανισμών, μέσω της συνεργασίας μεταξύ των αρχών των κρατών μελών και της περαιτέρω ανάπτυξης των υφιστάμενων συστημάτων, που θα διευκολύνουν την καταβολή αποζημίωσης από το κράτος, ανεξάρτητα από τον τόπο της επικράτειας της Ένωσης στον οποίο διαμένει το θύμα εγκληματικής πράξης και του σημείου στο οποίο έλαβε χώρα η εγκληματική πράξη.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Τα κράτη μέλη της Ε.Ε. έχουν πολύ διαφορετικές παραδόσεις, πολιτιστικό επίπεδο και πρακτικές και ο χειρισμός εκ μέρους τους των θυμάτων αξιόποινων πράξεων διαφέρει ευρύτερα. Είναι σαφές από μια μελέτη που πραγματοποιήθηκε ύστερα από τη Διάσκεψη της UMEA (Οκτώβριος 2000) και από την Πράσινη Βίβλο ότι η κρατική αποζημίωση των εν λόγω θυμάτων ποικίλει από ουσιαστικά μηδενικό σε υψηλά, αποδεκτά επίπεδα τα οποία, όμως δεν μπορεί να γίνουν πρακτικώς αποδεκτά από άλλα κράτη μέλη, προς το παρόν.

3.1.1. Η ανάλυση του ζητήματος υπό το φώς της διεύρυνσης αυξάνει ακόμη περισσότερο τις υπάρχουσες διαφορές.

3.1.2. Η αυτονόητη αυτή διαπίστωση αποτελεί την αιτία της δυσκολίας του εγχειρήματος και καθιστά αναγκαία την επίδειξη ιδιαίτερης προσοχής. Παρ' όλα αυτά η πρακτική και παραδειγματική υλοποίηση του εν λόγω εγχειρήματος είναι θεμελιώδους σημασίας για την επιτυχή οικοδόμηση μίας Ευρώπης που έχει την προσοχή της επικεντρωμένη στον πολίτη και στα συγκεκριμένα προβλήματα που αντιμετωπίζει.

3.2. Είναι αναμφίβολα σκόπιμο και βεβαίως αποδεκτό από όλα τα κράτη μέλη, να διασφαλισθεί η ύπαρξη σε όλα τα κράτη συστημάτων αποζημίωσης των θυμάτων αξιόποινων πράξεων την λειτουργία των οποίων θα εγγυηθούν τα εν λόγω κράτη.

3.2.1. Έχει επίσης αναγνωρισθεί η ανάγκη διασφάλισης της παροχής ικανοποιητικού βαθμού προστασίας εκ μέρους των εν λόγω συστημάτων.

3.2.2. Είναι αναμφίβολα δύσκολο να δοθεί μία κοινή απάντηση στο ερώτημα σχετικά με τον τρόπο που θα καθορισθεί ένα τέτοιο επίπεδο και θα αντιμετωπισθούν οι συνέπειες που θα υπάρξουν και για το λόγο αυτό απαιτείται μεγάλη προσπάθεια και επίδειξη της κατάλληλης βούλησης εκ μέρους των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών προκειμένου να εξασφαλισθεί η ύπαρξη πραγματικά θετικών αποτελεσμάτων.

3.3. Πράγματι, χρειάζεται να θεσπιστεί μια θετική δυναμική και να καταπολεμηθεί ο κίνδυνος που δημιουργείται από τον καθορισμό ενός ελάχιστου κοινού παρανομαστή και που είναι τα κράτη που παρέχουν ήδη ένα υψηλό επίπεδο προστασίας να προβληματισθούν σχετικά με τη σκοπιμότητα της διατήρησης των εν λόγω συστημάτων καθώς και της συνέχισης της ανάπτυξής τους.

3.3.1. Παράλληλα, και βάσει της ίδιας θετικής αντιμετώπισης, όσον αφορά τα κράτη που δεν έχουν ακόμη αντιμετωπίσει το ζήτημα ή τα οποία παρέχουν κατώτερες αποζημιώσεις από το ελάχιστο επίπεδο που θα συμφωνηθεί, πρέπει να αποτραπεί ο πειρασμός να μετατρέψουν αυτό το κατώτατο επίπεδο σε ανώτατο.

3.3.2. Μόνο μια τέτοια θετική δυναμική θα καταστήσει δυνατή την επιβεβαίωση του πνεύματος της κοινής οικοδόμησης, την τήρηση της ίσης μεταχείρισης και την πραγματική προστασία των πολιτών.

3.4. Εξάλλου, για να έχει νόημα η ανάληψη μίας πρωτοβουλίας από την Επιτροπή σχετικά με το εν λόγω θέμα θα πρέπει να θεσπισθούν παράμετροι αναφοράς και κοινά πρότυπα που θα επιτρέψουν τη σύγκλιση.

3.4.1. Για μία ακόμη φορά αυτό που διακυβεύεται είναι η αναγνώριση και η υπεράσπιση των συμφερόντων του πολίτη κατά τρόπο ισόρροπο σε σχέση με τα συγκεκριμένα συλλογικά συμφέροντα που αντιπροσωπεύει το κάθε κράτος, παρά τις εντάσεις που παρατηρούνται σε πολλές περιπτώσεις μεταξύ τους, στο πλαίσιο μίας απαραίτητης και επιθυμητής διαδικασίας οικοδόμησης ενός κοινού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για όλους τους πολίτες της Ένωσης.

3.5. Το προτεινόμενο από την Επιτροπή ερωτηματολόγιο αποτελεί την κατάλληλη βάση για την αναζήτηση της εν λόγω δύσκολης ισορροπίας.

3.6. Η γνωμοδότηση της ΟΚΕ πρέπει να λάβει υπόψη τόσο τις εν λόγω ανησυχίες όσο και τις κοινές αρχές της αλληλεγγύης και της συνυπευθυνότητας.

4. Απάντηση στις ερωτήσεις της Επιτροπής

4.1. *Ερώτηση αριθ. 1: Πρέπει η ενδεχόμενη κοινοτική πρωτοβουλία για την κρατική αποζημίωση των θυμάτων αξιόποινων πράξεων να επιδιώκει τους τρεις στόχους που ορίζονται στο κεφάλαιο 4.2; Υπάρχουν άλλοι στόχοι που πρέπει να επιδιωχθούν εξίσου;*

4.1.1. Η απάντηση στο πρώτο μέρος της ερώτησης δεν μπορεί να είναι παρά καταφατική. Οι τρεις στόχοι που καθορίζονται είναι και οι βασικότεροι και επιβάλλεται να αποτελέσουν αντικείμενο πρωτοβουλίας της Επιτροπής (η μορφή της οδηγίας φαίνεται ως η πλέον κατάλληλη). Η ΟΚΕ στηρίζει ανεπιφύλακτα την ανάληψη μιας τέτοιας πρωτοβουλίας.

4.1.1.1. Άλλοι στόχοι, όπως η παροχή στο θύμα πλήρους και ευρείας ενημέρωσης σε μια γλώσσα που μπορεί να κατανοήσει ή όπως η ανάγκη υποστήριξης προς τα θύματα για να μπορέσουν να επωφεληθούν πλήρως από τους μηχανισμούς που τίθενται στη διάθεσή τους, είναι πολύ ουσιαστικοί. Οι απαντήσεις στα κατωτέρω ερωτήματα απηχούν, σε μεγάλο βαθμό, την επίτευξη στόχων αυτού του τύπου.

4.1.1.2. Η ΟΚΕ έχει πλήρη συνείδηση των οικονομικών συνεπειών που προκύπτουν για τα κράτη μέλη από την θέσπιση μιας πρωτοβουλίας της Επιτροπής στον τομέα αυτό. Παρά ταύτα, κατανοεί ότι πρόκειται για ένα πεδίο παρέμβασης ιδιαίτερα σημαντικό για την οικοδόμηση της Ευρώπης και για ό,τι πιο καθοριστικό αυτή διαθέτει: την καταξίωση του πολίτη σε ένα πραγματικό κοινό χώρο δικαιοσύνης, την προστασία των πλέον ευαίσθητων και ουσιαστικών δικαιωμάτων του και την θέσπιση μιας ρυθμιστικής προσέγγισης που θα βασίζεται στην υιοθέτηση κοινών στόχων που θα γίνονται δεκτοί ως απαραίτητα θεμέλια ενός καλύτερου κοινού μέλλοντος.

4.2. *Ερώτηση αριθ. 2: Ποια πρέπει να είναι τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τα είδη αξιόποινης πράξης και βλάβης που καλύπτονται από ένα ελάχιστο πρότυπο;*

4.2.1. Θα πρέπει αποφύγουμε σε κάθε περίπτωση να καταλήξουμε σε ελάχιστους κοινούς παρανομαστές υπό το φως της κατάστασης που επικρατεί σε κάθε κράτος και να επιδιώξουμε τη θέσπιση ενός ελάχιστου προτύπου που θα διασφαλίζει τη θέση και τα συμφέροντα των θυμάτων ως πολιτών του χώρου της Ένωσης, βασιζόμενοι στο Πράσινο Βιβλίο που καλύπτει σχεδόν όλες τις δυνατότητες απάντησης.

4.2.2. Ανάλυση των προτεινόμενων κριτηρίων:

— Επιλέξιμα θύματα — θα πρέπει να είναι επιλέξιμα τόσο τα άμεσα όσο και τα έμμεσα θύματα και να εναρμονισθούν στο μέτρο του δυνατού οι ορισμοί χωρίς να λησμονηθούν τα εξαρτώμενα μέλη της οικογενείας, οι παρευρισκόμενοι και οι «καλοί Σαμαρείτες».

— Κριτήρια σχετικά με το είδος της αξιόποινης πράξης και της βλάβης – Η πιο πιθανή να εγκριθεί μέχρι στιγμής προσέγγιση είναι αυτή που προβλέπει την κάλυψη των συνεπειών ιδιαίτερα βίαιων εγκλημάτων που προκάλεσαν σωματικές βλάβες (φυσικές) και ψυχολογικές (μη υλικού χαρακτήρα, πόνο) ή υλικές ζημιές που συνδέονται άμεσα με τις πρώτες. Επίσης καθαρά υλικές ζημιές, ακόμη και αν προκύπτουν από εγκλήματα χωρίς βία, επιβάλλεται να λαμβάνονται υπόψη, εφόσον ότι φέρνουν το θύμα σε πολύ δύσκολη οικονομική θέση. Άξιες προσοχής επίσης πρέπει να είναι οι περιπτώσεις θυμάτων που προκύπτουν από οδήγηση υπό την επήρεια οινοπνεύματος. Πράγματι, στις περιπτώσεις όπου η συμπεριφορά του οδηγού φτάνει στη σοβαρότητα της κακόβουλης δράσης και κατά τις οποίες υπάρχουν σωματικές βλάβες ή απώλεια ζωής, πρέπει να παγιωθεί η κοινή αναγνώριση του γεγονότος ότι βρισκόμαστε ενώπιον εγκληματικής πράξης που έχει διαπραχθεί με χρήση βίας, και να εξαγονται τα δέοντα συμπεράσματα.

— Είναι, επιπλέον, αναγκαίος ένας γενικός ορισμός του εγκλήματος που συνεπάγεται αποζημίωση.

4.3. *Ερώτηση αριθ. 3: Πρέπει να ενσωματωθεί σε ένα ελάχιστο πρότυπο ο βαθμός αποδείξεως που απαιτείται από τον αιτούντα κρατική αποζημίωση;*

4.3.1. Θα πρέπει να θεσπισθεί η ανάγκη παρουσίασης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων και η ύπαρξη μέσω επαλήθευσης τους (καθώς και η αρχή της τιμωρίας των παραβατών).

4.3.1.1. Επίσης, θα πρέπει να προβλεφθεί η εφαρμογή της αρχής της όσο το δυνατόν μεγαλύτερης διευκόλυνσης της παρουσίασης των αποδεικτικών στοιχείων (θεωρώντας ότι τα αποδεικτικά στοιχεία θα πρέπει να επιτρέπουν όσο το δυνατόν περισσότερο «τον καθορισμό της σχέσης αίτιου και αποτελέσματος που συνδέει την εγκληματική πράξη και τις ζημιές για τις οποίες ζητείται αποζημίωση») αποφεύγοντας την εφαρμογή διαδικαστικών μηχανισμών που έχουν το αντίθετο αποτέλεσμα.

4.3.1.2. Εκτός από τις γενικές αρχές που, βάσει της αρχής της αλληλεγγύης, εναπόκειται στο κάθε κράτος μέλος να αναπτύξει (και οι οποίες θα κριθούν βάσει του κοινού ευρωπαϊκού αισθήματος), το ελάχιστο κοινό πρότυπο θα πρέπει να καθορισθεί όσο το δυνατόν συντομότερα (με ενδεχόμενες εξαιρέσεις) προκειμένου να καταστεί δυνατή η παρουσίαση των ενδείξεων ή των αποδεικτικών στοιχείων, υπό το φως πάντα της ιδιαίτερα δύσκολης και ανασφαλούς κατάστασης στην οποία ευρίσκονται τα θύματα και της ανάγκης να αποφευχθεί η πρόκληση δευτερευουσών βλαβών.

4.4. *Ερώτηση αριθ. 4: Πρέπει οι μη αποτιμώμενες εις χρήμα ζημιές να συμπεριληφθούν σε ένα ελάχιστο πρότυπο και, αν ναι, μπορεί να συμπεριληφθεί ορισμός των ζημιών αυτού του είδους;*

4.4.1. Όσον αφορά τις επιλέξιμες για την παροχή αποζημίωσης ζημιές συμφωνούμε απολύτως με την περιγραφόμενη στο Πράσινο Βιβλίο προοπτική σχετικά με τις υλικές ζημιές (δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή στα πλέον μειονεκτούντα άτομα).

4.4.2. Ως προς τις υλικές ζημιές, μεγάλη σημασία έχει η θέσπιση κατώτατου ορίου. Η λύση που προτείνεται σχετικά στην Πράσινη Βίβλο φαίνεται επίσης να αποδέχεται την πρόταση αυτή ενόψει της δυσκολίας αναζήτησης μιας κοινής έννοιας. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στις περιπτώσεις πρόκλησης ζημίας που προέρχεται από βλάβες, οι συνέπειες των οποίων παρατείνονται στο χρόνο.

4.4.2.1. Η εφαρμογή της αρχής της εκτίμησης υπό τις αυτές προϋποθέσεις με αυτές που ισχύουν στην εθνική νομοθεσία για την αστική ευθύνη, παρά το γεγονός ότι δεν προωθεί αναγκαστικά την εναρμόνιση, μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προόδου.

4.4.2.2. Η πρόωξη της εναρμόνισης θα μπορούσε, πάντως, να επιχειρηθεί μέσω ενός κοινού πίνακα που θα θεσπίζει κλίμακες αποζημίωσης για κάθε κατηγορία μορφής εγκλήματος και στον οποίο θα θεσπίζονται τα κριτήρια κατάταξης των διαφόρων περιπτώσεων σε κάθε κατηγορία του πίνακα.

4.4.2.3. Η χρήση ενδεικτικών πινακίδων συνεπάγεται, πάντως, τον κίνδυνο της μηχανικής εφαρμογής τους από τις αρχές και δημιουργεί καταστάσεις απανθρόπησης της απόφασης. Για να αντιμετωπισθεί παρόμοια συνέπεια θα ήταν σκόπιμο να ανοιχθούν αυτοί οι τύποι αποφάσεων σε οργανώσεις υποστήριξης του θύματος, οι οποίες με την προετοιμασία και τη λεπτότητά τους θα μπορούσαν, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις να παρέχουν ουσιώδη στοιχεία για μία απόφαση που δεν έχει αυτόματο χαρακτήρα.

4.5. *Ερώτηση αριθ. 5: Η αποζημίωση για μόνιμη αναπηρία μπορεί να προσδιοριστεί για τους σκοπούς των ελάχιστων προτύπων;*

4.5.1. Συμφωνούμε γενικά με την άποψη της Επιτροπής. Τονίζεται ότι το κατώτατο όριο για την αποζημίωση μη υλικών ζημιών, που προαναφέρθηκε, δεν δύναται να αγνοεί όλες τις ενδεχόμενες καταστάσεις μόνιμης ανικανότητας όπως και τις καταστάσεις μη υλικών ζημιών που απορρέουν από παρατεταμένη ανικανότητα. Θα είναι, επίσης, ενδεχομένως θετική η ύπαρξη ενός πίνακα με τους διάφορους βαθμούς ανικανότητας.

4.6. *Ερώτηση αριθ. 6: Θα έπρεπε ένα ελάχιστο πρότυπο να λαμβάνει υπόψη την οικονομική κατάσταση του θύματος κατά τον καθορισμό της επιλεξιμότητας του θύματος ή του ποσού της αποζημίωσης;*

4.6.1. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η απάντηση είναι αρνητική. Η δικαιότερη λύση θα ήταν η αποζημίωση να καθορίζεται βάσει της πραγματικής ζημίας που έχει προκληθεί βάσει του κριτηρίου της ισότητας.

4.6.2. Ως προς τον καθορισμό του ποσού της αποζημίωσης υφίσταται συμφωνία, ακόμη μια φορά, γενικά, με την στάση της Επιτροπής. Στις μη αποτιμώμενες σε χρήμα ζημίες ως πολύ βιώσιμη λύση φαίνεται να είναι ο καθορισμός από κάθε κράτος μέλος του ύψους της αποζημίωσης, έστω και αν πρέπει να αγνοείται, όπως προαναφέρθηκε, ενόψει των δυσχερειών, η λύση της χρήσης ενός κοινού πίνακα.

4.6.3. Στην περίπτωση θυμάτων εκτός των συνόρων πρέπει να ληφθούν υπόψη οι πιθανές διαφορές στη μεταχείριση των θυμάτων που υπάρχουν μεταξύ των κρατών μελών, ζήτημα που θα εξετασθεί στη συνέχεια.

4.7. *Ερώτηση αριθ. 7: Πώς πρέπει να καθορισθεί, σε ένα ελάχιστο πρότυπο, ο επικουρικός χαρακτήρας της κρατικής αποζημίωσης σε σχέση με άλλες πηγές αποζημίωσης των θυμάτων;*

4.7.1. Δεν χρειάζεται να φθάσουμε στο τέλος μίας διαδικασίας για να εξετάσουμε το κατά πόσον υπάρχει η δυνατότητα καταβολής αποζημίωσης από το ίδιο το άτομο που διέπραξε την εγκληματική πράξη ή καταβολής αποζημίωσης με άλλο τρόπο.

4.7.2. Όσο καθυστερεί η επίλυση των προβλημάτων που έχει να αντιμετωπίσει το θύμα τόσο επιδεινώνεται η θέση του.

4.7.3. Ως λύση πρώτης ανάγκης στις περιπτώσεις που αυτό κριθεί αναγκαίο το κράτος θα πρέπει να αναλαμβάνει την κατ' αρχήν καταβολή αποζημίωσης και την άμεση χορήγηση προκαταβολής για την αντιμετώπιση των πραγματικών αναγκών του θύματος.

4.7.4. Αρμόδιο για την άσκηση του δικαιώματος επιστροφής σχετικά με μεταγενέστερα επιλέξιμα αποζημίωσης αποτελέσματα που θα επιβεβαιωθούν αργότερα είναι το κράτος, ιδιαίτερα εκείνο της καταγωγής του εγκληματία.

4.7.5. Ο επικουρικός χαρακτήρας της αποζημίωσης που καταβάλλεται από το κράτος, που προσδιορίστηκε ως αρχή, δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να έχει ως αποτέλεσμα την μη αντιμετώπιση του προβλήματος ή την αντιμετώπισή του κατά τρόπο που προκαλεί δευτερεύοντα προβλήματα στα θύματα.

4.7.6. Στην πράξη η καταβολή αποζημίωσης από το κράτος θα πρέπει σε πολλές περιπτώσεις να αποτελεί την πρώτη απάντηση στα προβλήματα του θύματος.

4.7.7. Εάν το θύμα υποχρεούται να αποδείξει, πριν να μπορέσει να λάβει αποζημίωση από το κράτος, ότι έχει ήδη εξαντλήσει όλες τις άλλες ενδεχόμενες δυνατότητες λήψης αποζημίωσης και δεν το έχει επιτύχει (από εκείνον που του επετέθη, από ασφάλειες κ.λπ.), η καθυστέρηση και η δυσχέρεια μιας τέτοιας διαδικασίας το μόνο που θα επιτύχει θα είναι να επιτείνει την κατάσταση του θύματος και να καταστήσει την βοήθεια του κράτους ως κάτι που λίγο θα απέχει από την υποκρισία.

4.8. *Ερώτηση αριθ. 8: Ποιες άλλες πηγές αποζημίωσης πρέπει να αφαιρεθούν από την κρατική αποζημίωση;*

4.8.1. Το ζήτημα αυτό αφορά κυρίως όπως υπογραμμίζεται και στο Πράσινο Βιβλίο τις ιδιωτικές ασφάλειες.

4.8.1.1. Για το σκοπό αυτό το ζήτημα των ασφαλειών παρουσιάζει ομοιότητες με το ζήτημα της οικονομικής κατάστασης του θύματος.

4.8.1.2. Ωστόσο φαίνεται ότι δεν πρέπει να αποκλεισθεί η δυνατότητα να επιστραφεί στο κράτος η χρηματική υποστήριξη που παρασχέθηκε, στην περίπτωση που το θύμα λαμβάνει αποζημίωση λόγω ασφάλειας. Το επιστρεφόμενο ποσό θα πρέπει να είναι αυτό ακριβώς που χορηγήθηκε από την ασφάλεια στην περίπτωση που είναι ίσο ή κατώτερο από το ποσό που χορηγήθηκε από το κράτος.

4.8.1.3. Εξυπακούεται ότι το συμφέρον του θύματος θα τυχάνει επαρκούς υπεράσπισης.

4.8.1.4. Εκείνο που διακυβεύεται, πάντως, είναι η εφαρμογή του κριτηρίου της συμπληρωματικότητας και όχι της επικουρικότητας. Η ύπαρξη μιας ιδιωτικής ασφάλειας πρέπει να αγνοείται και το κράτος να ενεργοποιείται ωσάν το θύμα να μην είχε λάβει οποιαδήποτε προφύλαξη. Δηλαδή θα ήταν αντικείμενο τιμωρίας λόγω της επιμέλειάς του.

4.8.1.5. Η υπεράσπιση της λογικής της δευτερεύουσας φάσης της αποζημίωσης από το κράτος θα ενισχύσει και θα προβάλει τη διάδοση των ιδιωτικών και κοινωνικών ασφαλειών δίδοντας σ' αυτές ειδικό κίνητρο και κατάλληλη δημοσιονομική μεταχείριση.

4.9. *Ερώτηση αριθ. 9: Πρέπει να συμπεριληφθεί στο ελάχιστο πρότυπο η δυνατότητα προκαταβολής;*

4.9.1. Σύμφωνα με τα μέτρα που αφορούν την αίτηση (Πράσινο Βιβλίο 5.5-5.8) επιβάλλεται να λεχθεί ότι από πλευράς αρχών η υποκατάσταση του κράτους στα δικαιώματα στην αποζημίωση του θύματος, απορρέει από τον βεβαιωμένο χαρακτήρα της παρέμβασής του.

4.9.1.1. Σύμφωνα με το ανωτέρω δεν πρέπει να γίνει δεκτή, ενόψει των αναγκών του θύματος η προφανής συνέπεια που παρόμοιες αρχές δύνανται να έχουν από πλευράς χρονικής ακολουθίας της παρέμβασης του κράτους.

4.9.2. Η ανάληψη δράσης από το κράτος αφού εξαντληθούν όλες οι άλλες δυνατότητες δράσης δεν προστατεύει τα συμφέροντα του θύματος, διότι οι λύσεις που βρίσκονται τελικά, όπως έχει αποδειχθεί αυτοαναιρούνται.

4.9.3. Οι προκαταβολές αποτελούν σε κάθε περίπτωση τον αποτελεσματικότερο μηχανισμό έγκαιρης υποστήριξης των θυμάτων και αντιμετώπισης των πτυχών και των τάσεων αποκλεισμού που δημιουργεί η εν λόγω κατάσταση.

4.9.4. Η χρησιμοποίηση του μηχανισμού των προκαταβολών ως μέσου για την ανάληψη δράσης άμεσης προτεραιότητας και η ανάγκη συγκέντρωσης επαρκών στοιχείων ώστε να αιτιολογηθεί η καταβολή της συμβάλλει στον περιορισμό των προθεσμιών, δεδομένου ότι ο ατών την αποζημίωση έχει ένα ισχυρό κίνητρο για να επισπεύσει όσο το δυνατόν περισσότερο την παρουσίαση της αίτησης αποζημίωσης και ταυτόχρονα υποχρεώνει το κράτος να προβεί στην προηγούμενη εξέταση της κατάστασης και στη λήψη σχετικής απόφασης με αποτέλεσμα στις περισσότερες περιπτώσεις να διευκολύνεται η εφαρμογή της μεταγενέστερης διαδικασίας.

4.9.5. Είναι σε κάθε περίπτωση γενικά αποδεκτό ότι οι προθεσμίες θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν μεγαλύτερες, ενώ θα πρέπει να προβλέπονται εξαιρέσεις για ειδικές περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι προθεσμίες θα πρέπει να είναι ακόμη μεγαλύτερες (σεξουαλική ασελγία κατά ανηλίκων, για παράδειγμα) έχοντας πάντα στο νου ότι το ζητούμενο είναι η προστασία των συμφερόντων του θύματος και ότι στην περίπτωση αυτή το κράτος δεν φαίνεται να υφίσταται καμία ζημία.

4.9.6. Όσον αφορά τη δήλωση της αξιόποινης πράξης στις αρχές όπως περιγράφεται στο σημείο 5.6 του Πράσινου Βιβλίου και τις σχετικές εξαιρέσεις που προβλέπονται, θα πρέπει να προβλεφθεί ένα ελάχιστο πρότυπο και να προβλεφθούν εξαιρέσεις για όλες τις περιπτώσεις που αυτό μπορεί να γίνει ή στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το θύμα ενήργησε αναπόφευκτα διαφορετικά.

4.10. *Ερώτηση αριθ. 10: Πρέπει να συμπεριληφθούν στο ελάχιστο πρότυπο κριτήρια που συνδέονται με τη συμπεριφορά του θύματος σε σχέση με την αξιόποινη πράξη ή τη συμμετοχή του σε εγκληματική δραστηριότητα εν γένει ή άλλοι προβληματισμοί που αφορούν το περί δικαίου αίσθημα ή τη δημόσια τάξη;*

4.10.1. Η συμπεριφορά του θύματος δεν μπορεί να αγνοείται εάν αποτελεί τη βάση της παρανομίας και της συνακόλουθης σημειωθείσας ζημίας, και θα πρέπει να μπορεί να επηρεάζει αρνητικά, ή ακόμη και να εμποδίζει, την αποζημίωση από το κράτος. Όμως, η προγενέστερη κοινωνική, ηθική, κ.λπ. συμπεριφορά, ακόμη και η παράνομη, δεν μπορεί να συνδεθεί κατ' ανάγκην με μια συγκεκριμένη περίπτωση πρόκλησης αξιόποινης πράξης, προκειμένου να δικαιολογήσει την άρνηση αποζημίωσης από το κράτος. Κάτι τέτοιο θα σήμαινε ότι αφήνεται η πόρτα ανοιχτή για κάθε μορφή διακριτικών διαδικασιών, απαράδεκτων από την άποψη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και σε έναν κοινό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, ελευθερίας και εγγυήσεων.

4.10.2. Για την προστασία του θύματος και την διασφάλιση της ίσης μεταχείρισής του, αιτιολογείται επίσης η επανεξέταση και η βελτίωση του συνόλου των λόγων που καθορίζονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση του 1983. Πράγματι, είναι απαράδεκτο π.χ. το θύμα να τιμωρείται για ένα εγκληματικό παρελθόν που δεν σχετίζεται καθόλου με το έγκλημα του οποίου υπήρξε θύμα, ή να μπορεί να γίνει επίκληση στη δημόσια τάξη προκειμένου να γίνουν διακρίσεις, όσον αφορά τη δυνατότητα λήψης αποζημίωσης από το κράτος για ορισμένες συμπεριφορές ή ορισμένες ομάδες προσώπων.

4.11. *Ερώτηση αριθ. 11: Ποια άλλα κριτήρια πέραν αυτών που εξετάζονται στο συγκεκριμένο έγγραφο θα μπορούσαν να ενσωματωθούν σε ένα ελάχιστο πρότυπο;*

4.11.1. Βάσει των αναφερθέντων και στην προηγούμενη ερώτηση δεν κρίνεται σκόπιμο να επιδιωχθεί ο καθορισμός και άλλων κριτηρίων.

4.12. *Ερώτηση αριθ. 12: Το δικαίωμα του διαμεθωριακού θύματος να επιδιώξει τη συνδρομή αρχής στο κράτος μέλος κατοικίας του κατά την εξέταση αίτησης αποζημίωσης από άλλο κράτος μέλος, μπορεί να αποτελέσει μέσο για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των διαμεθωριακών θυμάτων στην κρατική αποζημίωση;*

4.12.1. Στις περισσότερες περιπτώσεις η καταλληλότερη λύση θα μπορούσε να είναι η διασφάλιση της επιθυμούμενης αμφίδρομης συνεργασίας που θα βασίζεται στο δίκτυο των εθνικών οντοτήτων που ασχολούνται με το ζήτημα της αποζημίωσης των θυμάτων ή στο ευρωπαϊκό δίκτυο ενώσεων ή άλλων οντοτήτων της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών που παρέχουν υποστήριξη προς τα θύματα, καθώς και η αξιοποίηση της συνεργασίας των κρατών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικαστικού Δικτύου. Επίσης θα πρέπει να διασφαλισθεί η ύπαρξη μίας εθνικής αρχής (με την

ευκαταία συμμετοχή οργανώσεων της αστικής κοινωνίας που είναι αφιερωμένες στην υποστήριξη του θύματος) που θα είναι αρμόδια για όλες τις εθνικές ενέργειες και διαρθρώσεις, είτε μόνη της είτε σε συνεργασία με άλλους οργανισμούς των κρατών μελών.

4.12.2. Τα εμπόδια που αναφέρονται στο σημείο 6.2 του Πράσινου Βιβλίου μπορούν να υπερκερασθούν με τη διασφάλιση της συμπληρωματικότητας της δράσης που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη αρκεί να καθορισθούν κοινές διαδικασίες τις οποίες εφαρμόζουν όλοι.

4.12.3. Υπό τις παρούσες συνθήκες είναι δύσκολο να αποφευχθεί η εφαρμογή της αρχής της εδαφικότητας.

4.12.3.1. Δεδομένου ότι αποτελεί την πλέον γνωστή και ανεπτυγμένη μορφή συνεργασίας και παροχής αμοιβαίας συνδρομής, θα πρέπει να επιδιωχθεί η δημιουργία ενός συνθετικού προτύπου που θα βασίζεται αφενός στην κατά προτεραιότητα εφαρμογή της αρχής της εδαφικότητας και αφετέρου στη λειτουργία ενός συμπληρωματικού συστήματος διπλής ευθύνης που θα παρέχει στον πολίτη τη δυνατότητα να προσφεύγει στο σύστημα αποζημίωσης του κράτους του οποίου είναι υπήκοος στην περίπτωση που είναι ευνοϊκότερο για αυτόν, συμπληρώνοντας την αποζημίωση που λαμβάνει στο κράτος μέλος στο οποίο υπήρξε θύμα εγκληματικής πράξης.

4.12.4. Όσον αφορά τη συμπληρωματική διαδικασία με τη μορφή της αμοιβαίας αναγνώρισης, το κράτος μέλος διαμονής του θύματος είναι υποχρεωμένο να δεχθεί το αποτέλεσμα της διαδικασίας αποζημίωσης που εφαρμόστηκε στο κράτος που διαπράχθηκε το έγκλημα.

4.12.4.1. Η εξεύρεση μίας τέτοιας λύσης ωστόσο δεν εμποδίζει το θύμα να υποβάλει στο κράτος μέλος που διαμένει αίτηση για την παροχή συμπληρωματικής υποστήριξης, έχοντας κατά τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα της χορήγησης προκαταβολών όταν αιτιολογείται από τις περιστάσεις.

4.13. *Ερώτηση αριθ. 13: Η δυνατότητα του θύματος να λάβει κρατική αποζημίωση στο κράτος μέλος κατοικίας καθώς και στο κράτος μέλος τέλεσης της αξιόποινης πράξης μπορεί να αποτελεί ιδιαίτερο μέσο που να διευκολύνει την πρόσβαση των διαμεθοριακών θυμάτων στην κρατική αποζημίωση;*

4.13.1. Το πρότυπο της διπλής ευθύνης παρουσιάζει τη δυσκολία ότι το κράτος μέλος διαμονής θα πρέπει να αντιμετωπίσει μία κατάσταση που έλαβε χώρα σε ένα άλλο κράτος και να επεξεργασθεί όλα τα στοιχεία που συνδέονται με την εν λόγω κατάσταση (η ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών συνεχίζει να είναι απαραίτητη ενώ το θύμα συνεχίζει να έχει δυσκολίες ως προς τη συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων).

4.13.1.1. Εξάλλου, η εφαρμογή του εν λόγω προτύπου μπορεί να οδηγήσει, ενδεχομένως, στη λήψη αποκλινουσών αποφάσεων για διαδικαστικούς λόγους.

4.13.2. Το συνθετικό πρότυπο που προαναφέρθηκε στην προηγούμενη απάντηση δίδει τη δυνατότητα της ομοιόμορφης μεταχείρισης σε κάθε κράτος μέλος για παρόμοιες περιπτώσεις και ταυτόχρονα δίδει τη δυνατότητα στον πολίτη ενός κράτους μέλους στο οποίο ισχύει ευνοϊκότερο καθεστώς να αποφύγει τη δυσμενέστερη μεταχείρισή του σε σχέση με τους συμπολίτες του που έχουν υπάρξει θύματα παρόμοιας αξιόποινης πράξης στην ίδια τους τη χώρα.

4.13.2.1. Εξάλλου, είναι βέβαιο ότι η εφαρμογή του εν λόγω προτύπου παρέχει ελάχιστα κίνητρα για την βελτίωση της λιγότερο θετικής κρατικής αντιμετώπισης παρόμοιων περιπτώσεων προς την κατεύθυνση της σύγκλισης.

4.13.3. Για να αποφευχθεί η στρωματοποίηση των απαντήσεων που δίδει το κάθε κράτος μέλος για την αντιμετώπιση παρόμοιων καταστάσεων, την οποία θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα η εφαρμογή του εν λόγω προτύπου, θα πρέπει να θεσπισθεί ένα σημείο αναφοράς που θα βασίζεται στα καλύτερα στοιχεία των απαντήσεων των διαφόρων κρατών μελών. Αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει το καταλληλότερο σημείο σύγκλισης.

4.13.3.1. Οι προσπάθειες για τον καθορισμό του εν λόγω σημείου αναφοράς θα πρέπει να αρχίσουν εγκαίρως ανάλογα με το σημείο εκκίνησης του κάθε κράτους μέλους.

4.13.3.2. Υπάρχουν κατά συνέπεια δύο κοινά πρότυπα που θα πρέπει ισχύσουν για τον καθορισμό των παραμέτρων της απάντησης:

— το ελάχιστο εκείνο πρότυπο κάτω από το οποίο δεν μπορεί να υπάρξει ένα αξιόπιστο σύστημα, γεγονός που καθιστά αναγκαία την άμεση εξασφάλιση της εφαρμογής του από τα συστήματα εκείνα με την λιγότερο θετική ενδεχομένως απάντηση. Το πρότυπο αυτό θα πρέπει να αποτελέσει το σημείο αναφοράς για τη βελτίωση των απαντήσεων που δίδονται σε παρόμοιες καταστάσεις·

— το πρότυπο εκείνο που θα διασφαλίζει ένα επίπεδο απάντησης ποιότητας και θα αποτελέσει τόσο το σημείο αναφοράς για την περαιτέρω ανάπτυξη απαντήσεων όσο και παράμετρο αξιολόγησης της πορείας της κατάστασης εντός μίας λογικής χρονικής περιόδου κοινά αποδεκτή.

4.13.4. Η ενδεχόμενη εναρμόνιση θα μπορούσε να προωθηθεί με τη λήψη διαδοχικών μέτρων, η λήψη των οποίων θα διευκολυνθεί με την εφαρμογή του συνθετικού μηχανισμού της εδαφικότητας/συμπληρωματικότητας ή τη δημιουργία ενός κοινού ρυθμιστικού ταμείου.

4.13.5. Ο καθορισμός ενός χρονοδιαγράμματος για τη θέσπιση του προτύπου αναφοράς, π.χ. η θέσπισή του σε τρεις ή τέσσερις φάσεις, θα επιτρέψει την κατάταξη των κρατών μελών στο πλαίσιο ενός είδους πίνακα εκκίνησης του κάθε κράτους μέλους για τη θέσπιση του προτύπου αναφοράς.

4.14. *Ερώτηση αριθ. 14: Ποιες άλλες λύσεις πέραν αυτών που αναλύονται στο παρόν έγγραφο μπορούν να προβλεφθούν για να διευκολυνθεί η πρόσβαση των διαμεθωριακών θυμάτων στην κρατική αποζημίωση;*

4.14.1. Το συνδυαστικό πρότυπο που προαναφέρθηκε αποτελεί μία υπόθεση που θα πρέπει να αναλυθεί.

4.14.2. Δεν θα πρέπει επίσης να λησμονούμε τις τρέχουσες εργασίες των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τη δημιουργία ενός ταμείου υποστήριξης των διασυνοριακών θυμάτων με σκοπό, και αυτό είναι το σημείο που μας ενδιαφέρει, την αποζημίωση των θυμάτων. Το εν λόγω ταμείο θα λειτουργεί συμπληρωματικά σε σχέση με την υποστήριξη που παρέχουν τα κράτη μέλη που δεν είναι σε θέση να χορηγήσουν τα ελάχιστα ποσά που θεωρούνται ως ικανοποιητικά. Το εν λόγω ταμείο θα χρηματοδοτεί επίσης την πραγματοποίηση των εκστρατειών διάδοσης και ενημέρωσης που είναι απαραίτητες στην επικράτεια της Ένωσης.

4.15. *Ερώτηση αριθ. 15: Πρέπει να δημιουργηθούν εναρμονισμένα έντυπα που να χρησιμοποιούνται για τις αιτήσεις κρατικής αποζημίωσης σε όλα τα κράτη μέλη;*

4.15.1. Όπως προαναφέρθηκε για την εφαρμογή της στρατηγικής που προβλέπεται από το Πράσινο Βιβλίο είναι απαραίτητη η κατάρτιση εναρμονισμένων εντύπων που θα είναι μεταφρασμένα στις πλέον χρησιμοποιούμενες κοινές γλώσσες.

4.16. *Άλλες πτυχές για τις οποίες θα πρέπει να θεοπισθούν πρότυπα*

4.16.1. Για τη διασφάλιση της ενημέρωσης και της παροχής των κατάλληλων διευκρινίσεων προς το θύμα, ιδιαίτερα όσον αφορά τις διασυνοριακές αξιόποινες πράξεις, είναι απαραίτητη η καθιέρωση ενός προτύπου που θα αφορά το είδος των πληροφοριών που θα πρέπει να παρέχονται σε ολόκληρη την Ένωση, πρόσβαση στις οποίες θα πρέπει να διαθέτουν και οι οντότητες που είναι υπεύθυνες για την ενημέρωση.

4.16.2. Στις διασυνοριακές περιπτώσεις η χρήση των πλέον χρησιμοποιούμενων ευρωπαϊκών γλωσσών εργασίας (καθώς και η γλώσσα δια νευμάτων με τους σχετικούς διερμηνείς ή για να διευκολύνεται η επικοινωνία με τα θύματα που παρουσιάζουν ακουστικό πρόβλημα) θα πρέπει να γίνει αποδεκτή από όλα τα κράτη. Η χρησιμοποίηση διγλωσσών ή τρίγλωσσων εντύπων είναι όπως προαναφέρθηκε θεμελιώδους σημασίας.

4.16.3. Θα πρέπει να εξετασθεί το ζήτημα θέσπισης προτύπου που θα καθορίζει μία ανώτατη προθεσμία υποβολής της αίτησης αποζημίωσης.

4.16.4. Τα επίσημα έγγραφα που χρειάζεται το θύμα για την αίτηση της αποζημίωσης θα πρέπει να διατίθενται δωρεάν. Επιβάλλεται να έχει την υποστήριξη των αρχών για την χρησιμοποίησή τους και το περιεχόμενο και η γλώσσα στην οποία συντάσσονται επιβάλλεται να είναι κατανοητά, αμέσως ή εμμέσως, από το θύμα. Επίσης, πρέπει να προωθηθεί κατά προτεραιότητα η χρήση των ταχύτερων τεχνικών μέσων επικοινωνίας.

5. Συμπέρασμα

5.1. Υπό την επιφύλαξη των ανησυχιών που εκφράστηκαν στο πλαίσιο των αρχικών παρατηρήσεων και έχοντας επίγνωση των δυσκολιών που παρουσιάζουν οι τελικές επιλογές, που θα πρέπει να είναι σε κάθε περίπτωση αποτέλεσμα συναινετικών λύσεων, θεωρούμε ότι γίνονται σταθερά βήματα προς την κατεύθυνση της επίτευξης του επιδιωκόμενου στόχου.

5.2. Έχοντας υπόψη, κατά κύριο λόγο, όπως επισημαίνεται στο πλαίσιο της γενικής ανάλυσης που έγινε, την καθοριστική σημασία που έχει το να δοθεί ικανοποιητική απάντηση στα ζητήματα που συνδέονται με τη διαχείριση της κατάστασης που καλείται να αντιμετωπίσει το θύμα διασυνοριακών αξιόποινων πράξεων και να αποφευχθούν διάφορες δυσκολίες, κρίνεται σκόπιμο να αντιμετωπισθεί το ζήτημα με την καθιέρωση ενός όσο το δυνατόν επαρκέστερου κοινού επιπέδου αποζημιώσεων, μέσω της καθιέρωσης διαφορετικών βαθμών διαδοχικής ανάπτυξης και διαφορετικών επιπέδων εκκίνησης που θα υφίστανται προοδευτικά ρυθμιστικές διορθώσεις.

5.3. Η λύση που θα βρεθεί θα πρέπει να βασίζεται κατά προτεραιότητα στην αρχή της αλληλεγγύης και της ίσης μεταχείρισης των πολιτών στον κοινό χώρο, χωρίς να λησμονούμε ότι η σύγκλιση είναι μία διαδικασία και όχι μόνο ένας στόχος καθώς και το ότι η έννοια του «ευρωπαίου πολίτη» θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως μία κοινή βάση ποιότητας, η οποία παρά το γεγονός ότι αποτελεί τη βασική έννοια αναφοράς δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να λειτουργεί περιοριστικά.

5.4. Κατά συνέπεια τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της διαδικασίας για την καθιέρωση ενός ανώτατου προτύπου αναφοράς θα πρέπει να επιδιώκουν την καθιέρωση ενός ελάχιστου κοινού παρανομαστή.

5.5. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και ως προς το χρόνο που θα απαιτηθεί για την υλοποίησή των μέτρων σταδιακής ανάπτυξης και να προβλεφθεί η επιβολή κυρώσεων για όσους δεν συμμορφώνονται προς τη συμβιβαστική λύση που έχει βρεθεί.

5.6. Η ιδέα της εφαρμογής της αρχής της συμπληρωματικότητας που έχει προταθεί μπορεί να δημιουργήσει ουσιαστικές δυσκολίες, δεδομένου ότι η λήψη των αποφάσεων αποζημίωσης από το κράτος βασίζεται γενικά στην αρχή της ισότητας και όχι σε αντικειμενικά νομικά κριτήρια γεγονός που καθιστά ιδιαίτερα πιθανή την εμφάνιση διπλών εκτιμήσεων. Το θέμα αυτό αποτελεί ένα απλό στοιχείο της διεξαγόμενης συζήτησης. Ένα άλλο στοιχείο που θα μπορούσε να εξετασθεί είναι η χρησιμοποίηση ενός ευρωπαϊκού ταμείου με στόχο τη διασφάλιση της συμπληρωματικότητας δεδομένου ότι λόγω των εισφορών που θα καταβάλλουν τα κράτη θα είναι υποχρεωμένα να καταβάλλουν κάθε προσπάθεια για να σεβασθούν την εφαρμογή του προτύπου και την καταβολή του ύψους της αποζημίωσης που έχει συμφωνηθεί. Επίσης με την χρησιμοποίηση του εν λόγω ταμείου θα αποφεύγονταν η καταβολή των μεγαλύτερων ποσών πάντα από τους ίδιους.

5.7. Όπως υπογραμμίστηκε αρχικά η εξαιρετική εργασία της Επιτροπής, για την οποία η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της, αποτελεί το επιστέγασμα ουσιαστικών προσπαθειών για τη δημιουργία ενός πλαισίου ιδιαίτερα σημαντικού για την οικοδόμηση ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

5.8. Η υλοποίηση της πρωτοβουλίας της Επιτροπής σχετικά με την αποζημίωση από το κράτος των θυμάτων εγκληματικών πράξεων θα αποτελέσει μία πραγματικά αξιοσημείωτη προσπάθεια για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των πολιτών και μία ουσιαστική και παραδειγματικού χαρακτήρα συμβολή των κρατών

μελών στις προσπάθειες οικοδόμησης ενός πραγματικά ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης, εμβαπτισμένου στην ιδέα της επικουρικότητας, νοητού ως αποτελεσματική συνυπευθυνότητα που γίνεται σεβαστή στο παγκόσμιο, θεμελιώδες δίκαιο ενώπιον της επίθεσης, του κινδύνου και του εγκλήματος.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Στρατηγική εταιρική σχέση ΕΕ/Ρωσίας: το επόμενο βήμα»

(2002/C 125/10)

Την 28η Φεβρουαρίου και την 1η Μαρτίου 2001 η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 23 του Εσωτερικού της Κανονισμού, να προβεί στην κατάρτιση γνωμοδότησης με το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα εξωτερικών σχέσεων, στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε την γνωμοδότησή του στις 28 Φεβρουαρίου 2002, με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Filip Hamro-Drotz.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 86 ψήφους υπέρ και 2 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Οι σχέσεις ΕΕ-Ρωσίας έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο τα τελευταία χρόνια. Η συνεργασία καλύπτει ευρέως όλους τους σημαντικούς τομείς πολιτικής που παρουσιάζουν αμοιβαίο ενδιαφέρον. Μία καλή σχέση μεταξύ της ΕΕ και της Ρωσίας αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο ενός μέλλοντος ευημερίας στην Ευρώπη.

1.2. Η ΕΕ θα πρέπει να προαγάγει την καλλιέργεια διαφανών και ανοικτών σχέσεων γειτονίας με τη Ρωσία, τόσο σε διμερές όσο και σε πολυμερές επίπεδο. Η επικείμενη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθιστά ακόμη πιο εμφανή την ανάγκη σύναψης μιας ισχυρής εταιρικής σχέσης μεταξύ της ΕΕ και της Ρωσίας, η οποία να βασίζεται στις καλές σχέσεις και την συνεννόηση σε δημόσιο επίπεδο. Αυτό αφορά την ΕΕ, τα κράτη μέλη και τη Ρωσία, αλλά και τις υποψήφιες χώρες, τις χώρες του ΕΟΧ και άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

1.3. Στόχος της γνωμοδότησης είναι να διατυπωθούν συμπεράσματα και συστάσεις που να καταδείξουν κυρίως ότι εάν οι οργανωμένοι οικονομικοί και κοινωνικοί παράγοντες συμμετάσχουν στη συνεργασία ΕΕ-Ρωσίας, αυτό όχι μόνον θα ευαισθητοποιούσε το κοινό απέναντι στην εν λόγω συνεργασία, αλλά θα συνέβαλλε επίσης στην επιτυχή έκβαση των προσπαθειών βελτίωσης της εταιρικής σχέσης ΕΕ-Ρωσίας.

2. Σημαντικά στοιχεία του θεσμικού πλαισίου

2.1. Η Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας (ΣΕΣΣ) υπογράφηκε το 1994 και τέθηκε σε ισχύ το 1997. Καλύπτει ένα ευρύ φάσμα συνεργασίας σε πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, μεταξύ άλλων τους τομείς του εμπορίου, της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, του περιβάλλοντος και της ενέργειας, καθώς και τη μετάβαση σε μία οικονομία αγοράς. Ο μηχανισμός συνεργασίας περιγράφεται στη ΣΕΣΣ: οι εταίροι πραγματοποιούν συνόδους κορυφής δύο φορές τον χρόνο· το βασικό βήμα συζητήσεων είναι το Συμβούλιο Συνεργασίας, το οποίο συνεδριάζει άπαξ τον χρόνο,

ενώ η Επιτροπή Συνεργασίας έχει την ευθύνη της λειτουργίας, έχουν δε συσταθεί πολλές υποεπιτροπές (διάλογοι). Επίσης, έχει συσταθεί και μία Κοινοβουλευτική Επιτροπή Συνεργασίας ΕΕ-Ρωσίας. Το άρθρο 93 αναφέρει ότι «το Συμβούλιο Συνεργασίας μπορεί να αποφασίσει τη σύσταση κάθε άλλης ειδικής επιτροπής ή οργάνου τα οποία το επικουρούν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του (...)». Η αρχική διάρκεια της ΣΕΣΣ είναι δέκα χρόνια και μπορεί να ανανεωθεί με σιωπηρή παράταση.

2.2. Τα κράτη μέλη συμφώνησαν ως προς την Κοινή Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Ρωσία το 1999⁽¹⁾. Στη στρατηγική σκιαγραφούνται οι αρχές και τα μέσα με βάση τα οποία η ΕΕ και τα κράτη μέλη μπορούν να αναλαμβάνουν δράσεις σύμφωνα με την ΣΕΣΣ. Βασικοί τομείς δράσης είναι η ενίσχυση του κράτους δικαίου και των δημόσιων οργάνων, η παγίωση των οικονομικών μεταρρυθμίσεων στη Ρωσία, η ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και η ασφάλεια και η σταθερότητα. Η Κοινή Στρατηγική ισχύει μέχρι τον Ιούνιο του 2003.

2.3. Η σύσταση «Κοινού Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου» αναφέρεται τόσο στη ΣΕΣΣ όσο και στην Κοινή Στρατηγική.

2.4. Το άρθρο 1 της ΣΕΣΣ αναφέρει: «[Ένας από τους στόχους της εταιρικής σχέσης είναι] να παράσχει το κατάλληλο πλαίσιο για τη σταδιακή προσέγγιση μεταξύ της Ρωσίας και ενός ευρύτερου χώρου συνεργασίας στην Ευρώπη».

2.5. Το κεφάλαιο «Κυριότεροι στόχοι» της Κοινής Στρατηγικής της ΕΕ παραθέτει στην 2η παράγραφο τις κύριες γραμμές για την «ένταξη της Ρωσίας σε έναν κοινό ευρωπαϊκό οικονομικό και κοινωνικό χώρο». Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικά θέματα είναι η προετοιμασία της ένταξης της Ρωσίας στον ΠΟΕ, η «οικοδόμηση δεσμών» και η αντιμετώπιση των κοινωνικών πτυχών της μετάβασης σε μία οικονομία της αγοράς.

2.6. Η Σύνοδος Κορυφής που πραγματοποιήθηκε στη Μόσχα τον Μάιο του 2001, αποφάσισε ότι τα μέρη θα εξετάσουν από κοινού την δυνατότητα σύστασης Κοινού Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου. Η δε Σύνοδος Κορυφής που πραγματοποιήθηκε τον Οκτώβριο του 2001 στις Βρυξέλλες συμφώνησε ως προς το καταστατικό μιας Ομάδας Εργασίας Υψηλού Επιπέδου, στην οποία ανατίθεται η επεξεργασία της έννοιας του Κοινού Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και των μέτρων που χρειάζονται για την υλοποίησή του. Η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου, η οποία άρχισε τις εργασίες της τον Δεκέμβριο του 2001, πρέπει να υποβάλει έκθεση στην Σύνοδο Κορυφής ΕΕ-Ρωσίας το αργότερο το 2003. Σε μία πρώτη φάση, τα συμβαλλόμενα μέρη θα εξετάσουν τη δομή και την υπόσταση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, που εν μέρει θα βασίζεται στην ενίσχυση της συμβατότητας μεταξύ των νομοθεσιών της Ρωσίας και της ΕΕ με προοπτική την εναρμόνισή τους.

2.7. Τα τελευταία χρόνια η ΕΕ ανέπτυξε, σε συνεργασία με τις ενδιαφερόμενες χώρες-εταίρους, τη Βόρεια Διάσταση της ΕΕ. Η συνεργασία ΕΕ-Ρωσίας αποτελεί κεντρικό στοιχείο του σχεδίου δράσης για την ανάπτυξη πολυμερούς συνεργασίας στην περιοχή κατά την περίοδο 2000-2003. Η Σύνοδος Υπουργών για τη Βόρεια Διάσταση, που πραγματοποιήθηκε στο Ελσίνκι τον Νοέμβριο του 1999, έθεσε τις βάσεις της Βόρειας Διάστασης. Η Σύνοδος Υπουργών που πραγματοποιήθηκε στο Λουξεμβούργο τον Απρίλιο του 2001, καθώς και η Σύνοδος Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Γκέτεμποργκ τον Ιούνιο του 2001, έθεσαν σε λειτουργία το σχέδιο δράσης. Η ΟΚΕ επηρέασε τα συμπεράσματα τόσο της Συνόδου Υπουργών στο Λουξεμβούργο και της Συνόδου Κορυφής της ΕΕ στο Γκέτεμποργκ όσον αφορά το σχέδιο δράσης για τη Βόρεια Διάσταση της ΕΕ. Το ζήτημα της Βόρειας Διάστασης θα εξεταστεί σε υπουργικό επίπεδο κατά τη Δανική Προεδρία της ΕΕ, το δεύτερο ήμισυ του 2002.

2.8. Από το 1999 και μετά, το Tacis αποτελεί το κυριότερο πρόγραμμα παροχής τεχνικής βοήθειας στη διαδικασία μετάβασης της Ρωσίας. Κεντρικοί οργανισμοί της ΕΕ και της Ρωσίας συνεργάζονται στα πλαίσια του εν λόγω προγράμματος. Μέχρι σήμερα, έχουν διατεθεί πάνω από 2,4 δισ. EUR για περισσότερα από 1 500 προγράμματα σε ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής.

3. Σύνδεσμοι που πρέπει να ενισχυθούν

3.1. Η ΕΕ αναγνωρίζει γενικά την ανάγκη συμμετοχής των οικονομικών και κοινωνικών φορέων στις προσπάθειες που καταβάλλει η ΕΕ προκειμένου να επιτευχθούν οι γενικοί στόχοι που σχετίζονται με την καθιέρωση και βελτίωση των σχέσεων της με τρίτες χώρες. Αυτό αφορά όλες τις σχετικές πτυχές των εξωτερικών σχέσεων: τις Ευρωμεσογειακές Συνόδους Κορυφής των Οικονομικών και Κοινωνικών Συμβουλίων και παρεμφερών οργανισμών, τις συνεδριάσεις των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών από την ΕΕ, τη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική, τις διμερείς Μικτές Συμβουλευτικές Επιτροπές με τις υποψήφιες χώρες, τον επιχειρηματικό τομέα, τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, τον διάλογο με τους καταναλωτές στο πλαίσιο της Διατλαντικής Συνεργασίας με τις Ηνωμένες Πολιτείες, τον διάλογο σε επίπεδο επιχειρήσεων στο πλαίσιο των σχέσεων με την Ασία, τη Στρογγυλή Τράπεζα ΕΕ-Ινδίας, τη Συμβουλευτική Επιτροπή του ΕΟΧ, τη Συμφωνία του Κοτονού και τα περιφερειακά σεμινάρια με θέμα τις σχέσεις με τις χώρες ΑΚΕ, την έκθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2001, στην οποία διατυπώνεται, μεταξύ άλλων, η επιθυμία να καθιερωθεί διάλογος και πολυμερής συνεργασία μεταξύ των φορέων της Βόρειας Διάστασης, καθώς και την προαγωγή του κοινωνικού διαλόγου και του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Σε πολλές από τις ανωτέρω περιπτώσεις η σχέση θεσμοθετήθηκε μετά από παρέμβαση της ΟΚΕ.

3.2. Τη διαχείριση της συνεργασίας ΕΕ-Ρωσίας την έχουν αναλάβει τα όργανα της ΕΕ και η ρωσική κυβέρνηση. Η Στρογγυλή Τράπεζα των Βιομηχανιών ΕΕ-Ρωσίας έχει αναγνωριστεί ως ένα χρήσιμο συμβουλευτικό όργανο, ωστόσο οι οικονομικοί και κοινωνικοί εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών έχουν διαδραματίσει περιθωριακό μόνον ρόλο στη συνεργασία. Τόσο η ΣΕΣΣ όσο και η Κοινή Στρατηγική τονίζουν ότι είναι αναγκαίο τα μέρη να συνεργάζονται έτσι ώστε να ενισχυθεί η κοινωνία των πολιτών και οι δύο κοινωνίες να προσεγγίσουν περισσότερο η μία την άλλη.

(1) (1999/414/ΚΕΠΠΑ), ΕΕ L 157 της 24ης Ιουνίου 1999, σ. 1.

3.3. Οι κυριότερες οικονομικές και κοινωνικές ομάδες συμφερόντων της Ρωσίας έχουν ενισχύσει, τα τελευταία χρόνια, την οργάνωσή τους και την ικανότητά τους να ενεργούν ως ανεξάρτητες και αξιόπιστες ομάδες συμφερόντων. Αυτό ισχύει κυρίως στην περίπτωση των επιχειρηματιών/εργοδοτών και των συνδικαλιστικών ενώσεων, αλλά και άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, όπως για παράδειγμα οι καταναλωτές, ενισχύουν τον ρόλο τους και την επίσημη δικτύωσή τους. Εντούτοις, οι επαφές με τις «αδελφές» οργανώσεις στην ΕΕ εξακολουθούν, σε πολλές περιπτώσεις, να είναι περιορισμένες. Οι εργασίες της προαναφερθείσας Στρογγυλής Τράπεζας των Βιομηχάνων ΕΕ-Ρωσίας συνοδεύτηκαν, πρόσφατα, με την ανάπτυξη ευρωπαϊκής συνεργασίας των συνδικαλιστικών οργανώσεων (ETUC-FNPR) καθώς και άλλων φορέων, τόσο σε διμερές όσο και σε πολυμερές επίπεδο. Οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις συνέστησαν στη Μόσχα την Ευρωπαϊκή Λέσχη Επιχειρηματιών (European Business Club). Στη διεθνή συνεργασία συμμετέχουν παράγοντες από τη Ρωσία, όχι όμως το ίδιο συστηματικά: οι κυριότερες οργανώσεις των Ρώσων εργοδοτών και εργαζομένων συμμετέχουν στις εργασίες της ΔΟΕ, τα εμπορικά επιμελητήρια της Ρωσίας συμμετέχουν στο διεθνές δίκτυο επιμελητηρίων, ενώ οι κυριότερες συνδικαλιστικές οργανώσεις της Ρωσίας είναι μέλη της Διεθνούς Συνομοσπονδίας των Ελεύθερων Συνδικαλιστικών Οργανώσεων (ΔΣΕΣΟ) και άλλοι φορείς της Ρωσίας συμμετέχουν στη συνεργασία της Βαλτικής Θάλασσας. Οι κυριότερες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών της Ρωσίας έχουν εκδηλώσει το ενδιαφέρον τους να καθιερωθούν και να βελτιωθούν οι επαφές τους και η συνεργασία τους με τους φορείς της ΕΕ.

3.4. Τόσο στη Ρωσία όσο και στην ΕΕ το κοινό δεν έχει ευαισθητοποιηθεί επαρκώς απέναντι στο θέμα της εν λόγω εταιρικής σχέσης. Το ενδιαφέρον για τις αναπτυσσόμενες σχέσεις ΕΕ-Ρωσίας και για το μέλλον τους είναι περιορισμένο και εξίσου περιορισμένος είναι και ο σχετικός διάλογος. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης πρέπει να διαδραματίσουν ρόλο «διαπαιδαγωγικής», προκειμένου να κινηθεί το ενδιαφέρον του κοινού. Το γεγονός ωστόσο ότι η διαδικασία ολοκλήρωσης ΕΕ/Ρωσίας δεν στηρίζεται με σταθερότητα στην κοινότητα επηρεάζει αρνητικά την εναρμόνιση της νομοθεσίας της Ρωσίας με αυτήν της ΕΕ, η οποία είναι απαραίτητη για μία στενότερη συνύπαρξη.

3.5. Τόσο στον οικονομικό όσο και στον κοινωνικό τομέα υφίστανται θεομοποιημένες σχέσεις μεταξύ της ρωσικής κυβέρνησης και των αντίστοιχων φορέων. Τουλάχιστον το Υπουργείο Εργασίας και το Υπουργείο Οικονομικής Ανάπτυξης και Εμπορίου έχουν προβεί στη σύσταση τριμερών επιτροπών και ομάδων εργασίας. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι και η ρωσική Τριμερής Επιτροπή Ρύθμισης των Κοινωνικών και Εργασιακών Σχέσεων. Στο πλαίσιο αυτό, 10 εκπρόσωποι των κύριων εταίρων (εργοδότες — συνδικαλιστικές ενώσεις — κυβέρνηση) συνεδριάζουν κάθε μήνα. Η εν λόγω επιτροπή έχει συστήσει επτά μόνιμες ομάδες εργασίας. Τα θέματα της ημερήσιας διάταξης είναι π.χ. η επικύρωση και εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, η εφαρμογή του νέου Εργατικού Κώδικα, η μεταρρύθμιση του συστήματος συνταξιοδότησης. Οι φορείς θεωρούν ότι η συμβολή τους είναι έγκυρη και λαμβάνεται κατάλληλα υπόψη από την κυβέρνηση. Το σύστημα λειτουργεί καλύτερα σε ομοσπονδιακή κλίμακα και στις κυριότερες περιφέρειες.

3.6. Ο νέος Εργατικός Κώδικας τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2002. Πιστεύεται ότι θα οδηγήσει σε ριζοσπαστικές βελτιώσεις της αγοράς εργασίας και των εργατικών δικαιωμάτων. Θεσμοθετεί τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων και περιλαμβάνει

ξεχωριστό άρθρο για τον κοινωνικό διάλογο. Οι συμφωνίες μεταξύ των ενδιαφερομένων εταίρων θα αποτελούν, στο μέλλον, την κύρια βάση για την ανάληψη δράσεων στην αγορά εργασίας. Στα προσεχή χρόνια, η εφαρμογή του Εργατικού Κώδικα σε όλα τα επίπεδα θα αποτελεί ένα απαιτητικό καθήκον για τους εταίρους. Αυτόν τον καιρό καταρτίζεται ένας νέος κώδικας με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συνδικαλιστικών ενώσεων και των εργοδοτών.

3.7. Το τριμερές «Κέντρο για την Κοινωνική Εταιρική Σχέση» και το «Πρότυπο Εργατικό Διατηρητικό Δικαστήριο» θα αποτελέσουν καίρια στοιχεία για την αγορά εργασίας. Η σύστασή τους ανάγεται στον Σεπτέμβριο του 2001 και χρηματοδοτήθηκαν, και τα δύο, από το Tacis. Αναμένεται ότι θα έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην εφαρμογή του νέου Εργατικού Κώδικα.

3.8. Η ρωσική κυβέρνηση αναγνωρίζει ολοένα και περισσότερο τον ρόλο των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Καταβάλλονται προσπάθειες να καθιερωθεί διάλογος με τις μείζονες οργανώσεις, καθώς και μεταξύ τους. Ο Ρώσος Πρόεδρος συνάντησε πρόσφατα ένα ευρύ φάσμα οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών της χώρας του και αυτή τη στιγμή διαμορφώνονται νέοι τύποι επαφών με το αναδυόμενο δίκτυο των εν λόγω οργανώσεων. Θετικό σημάδι αποτελεί, επίσης η πρόσφατη πρωτοβουλία ενός μέλους του Ρωσικού Κοινοβουλίου να συσταθεί επιτροπή για μία «Ρωσία με διεθνές πρόσωπο σε μία Ευρώπη υπό ολοκλήρωση».

3.9. Εντούτοις, η «οικοδόμηση θεσμών» και η εφαρμογή νέας νομοθεσίας στη Ρωσία χρειάζεται να βελτιωθούν περαιτέρω. Εξίσου, πρέπει να βελτιωθεί περαιτέρω και ο κοινωνικός διάλογος και ο διάλογος με την κοινωνία των πολιτών, καθώς και να βελτιωθούν οι σχέσεις με τους κοινωνικούς εταίρους στη Ρωσία, στο πλαίσιο της αγοράς εργασίας. Οι οργανώσεις της ρωσικής κοινωνίας των πολιτών και οι κοινωνικοί εταίροι είναι, από την πλευρά τους, αντιμέτωποι με την πρόκληση να συμβάλουν θετικά στις εξελίξεις, δείχνοντας μεγαλύτερη προθυμία για συμμετοχή στον εποικοδομητικό διάλογο, στις διαβουλεύσεις και στις διαδικασίες των διαπραγματεύσεων.

3.10. Το πρόγραμμα Tacis για τη Ρωσία, τόσο το εθνικό όσο και το οριζόντιο, είναι εκτενές. Το κυριότερο μέρος των έργων αποσκοπεί στην στήριξη του εκσυγχρονισμού της οικονομίας και στην ενίσχυση του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και του κοινωνικού τομέα. Υπάρχει ένα στρατηγικό έγγραφο για τη χώρα για το 2002-2006 και ένα εθνικό ενδεικτικό πρόγραμμα για το 2002-2003. Το Tacis μοιάζει να εστιάζεται με πραγματιστικό πνεύμα στα πλέον σημαντικά θέματα και η μεταβίβαση της διαχείρισής του από τις Βρυξέλλες στην αντιπροσωπεία της Επιτροπής στη Μόσχα φαίνεται πως βελτίωσε την αποτελεσματικότητα του προγράμματος. Οι Ρώσοι εταίροι, ωστόσο, επικρίνουν τη γραφειοκρατία και τις χρονοβόρες προπαρασκευαστικές διαδικασίες. Θα ήταν επίσης σκόπιμο να βελτιωθεί ο συντονισμός των έργων των διάφορων προγραμμάτων (π.χ. του Interreg III και των μικρών έργων του Tacis). Κατά την πρακτική υλοποίηση των έργων της Βόρειας Διάστασης, συχνά ανακύπτουν δυσκολίες σε σχέση με τον συντονισμό της χρηματοδότησης που λαμβάνεται από τα διάφορα προγράμματα (Tacis, Phare κ.λπ.). Πρέπει επίσης να βελτιωθεί ο συντονισμός της Επιτροπής όσον αφορά τη διαχείριση της Βόρειας Διάστασης.

4. Συμπεράσματα και συστάσεις

4.1. Η ΟΚΕ υποστηρίζει σθεναρά όλες τις προσπάθειες που αποβλέπουν στη βελτίωση της εταιρικής σχέσης ΕΕ-Ρωσίας. Η εταιρική σχέση θα πρέπει να ενθαρρύνει την ολοκλήρωση της Ευρώπης, δίνοντας κυρίως έμφαση στην οικονομική και κοινωνική μεταρρύθμιση της Ρωσίας, στο εμπόριο και την ένταξη της Ρωσίας στον ΠΟΕ, στην οικονομική συνεργασία και ανάπτυξη, στην απασχόληση, στην αύξηση της ευημερίας και τη βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης, στο περιβάλλον, στις εργασιακές υποδομές και τις διασυνοριακές σχέσεις, καθώς και στις επενδύσεις και τη συνεργασία τόσο μεταξύ των επιχειρήσεων όσο και των πολιτών.

4.2. Η ΟΚΕ υποστηρίζει την άποψη της ΕΕ, όπως αυτή σκιαγραφείται στην Κοινή Στρατηγική, ότι ένας Κοινός Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο οικονομικές όσο και κοινωνικές πτυχές. Εκτός από την οικονομία, την τεχνολογική συνεργασία, το εμπόριο, τις συνθήκες λειτουργίας των επιχειρήσεων κ.λπ., θα πρέπει να δοθεί προσοχή και σε τομείς όπως η απασχόληση, η εκπαίδευση και οι ανταλλαγές μεταξύ πανεπιστημίων, η κοινωνική ασφάλιση, οι συνθήκες εργασίας και διαβίωσης, η καταπολέμηση της διαφθοράς, η δημόσια υγεία και ο ρόλος των ανεξάρτητων ΜΜΕ. Η ΟΚΕ σκοπεύει να καταρτίσει λεπτομερή γνωμοδότηση για το θέμα.

4.3. Θα πρέπει να πραγματοποιηθούν διαπραγματεύσεις με αντικείμενο τα κυριότερα θέματα ενδιαφέροντος, οι οποίες να οδηγήσουν σε καινοτόμους και αμοιβαία επωφελείς λύσεις. Μία από τις προϋποθέσεις για την ένταξη της Ρωσίας στον ΠΟΕ είναι η κατάργηση των φραγμών στο εμπόριο και τις επενδύσεις. Η ελευθέρωση της αγοράς των τραπεζών, των ασφαλίσεων, των υπηρεσιών και της ενέργειας στη Ρωσία θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με ευρύτητα πνεύματος. Θέματα που σχετίζονται με τον αντίκτυπο της διεύρυνσης της ΕΕ στις σχέσεις ΕΕ-Ρωσίας, μεταξύ των οποίων η περιφέρεια του Καλίνινγκραντ και η κυκλοφορία προσώπων και αγαθών, θα πρέπει να διασαφηνιστούν από τους εταίρους όσο το δυνατόν καλύτερα πριν από την διεύρυνση.

4.4. Όσον αφορά την εγγύηση της ασφάλειας των πολιτών και τον σεβασμό των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Ρωσία, η ΟΚΕ θεωρεί ότι τα ζητήματα αυτά θα πρέπει να προωθηθούν ειδικότερα στις περιοχές που βρίσκονται σε κρίση. Τα κοινοτικά προγράμματα στήριξης και, κυρίως, η «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Δημοκρατία και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα» και το «Βασικό Πρόγραμμα Δράσης Tacis» θα πρέπει να υλοποιηθούν με αποφασιστικότητα. Η ΟΚΕ υποστηρίζει επίσης τις προσπάθειες αντιμετώπισης των εν λόγω ζητημάτων στο πλαίσιο του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) και του ΟΗΕ. Η ΟΚΕ θα παρακολουθεί τις εξελίξεις σε διάφορες περιοχές που βρίσκονται σε κρίση, συμπεριλαμβανομένης της Τσετσενίας. Ενδέχεται να τις εξετάσει σε μεταγενέστερο στάδιο. Λαμβάνοντας ως σημείο αφετηρίας τις ιδιαίτερες ευθύνες και την εμπειρογνωμοσύνη της.

4.5. Η ανάπτυξη στη Ρωσία έχει φθάσει σε ένα στάδιο στο οποίο θα ήταν χρήσιμο οι κυριότεροι φορείς της κοινωνίας των πολιτών να συμμετέχουν στις κοινές προσπάθειες βελτίωσης της εταιρικής σχέσης ΕΕ-Ρωσίας και να καθιερωθεί τακτικός διάλογος μεταξύ των παραγόντων της Ρωσίας και της ΕΕ ως στοιχείο της εν λόγω συνεργασίας. Οι οικονομικές και κοινωνικές ομάδες συμφερόντων θα μπορούσαν να συμβάλουν με την πείρα και τις γνώσεις τους στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής που καλύπτονται από την ΣΕΣΣ.

4.6. Η ΟΚΕ δίνει έμφαση, στην παρούσα γνωμοδότηση, στις ακόλουθες συστάσεις για την επίτευξη μιας λειτουργικής εταιρικής σχέσης: να αξιοποιηθεί η πείρα των οργανωμένων φορέων της κοινωνίας των πολιτών μέσω της συμμετοχής τους στην συνεργασία ΕΕ-Ρωσίας, να αποκτήσει η εταιρική σχέση έρεισμα στην κοινωνία μέσω της προώθησης της ενημέρωσης του κοινού και του διαλόγου και να υποστηριχθούν οι προσπάθειες της Ρωσίας να βελτιώσει περισσότερο το θεσμικό πλαίσιο και τον διάλογο, καθώς και οι προσπάθειες των οργανώσεων της ρωσικής κοινωνίας των πολιτών της να ενισχύσουν τη συμβολή τους.

- α) Η ΟΚΕ υποστηρίζει την απόφαση να εξεταστεί το θέμα της θέσπισης ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ΕΕ-Ρωσίας. Συνιστά, με αναφορά στην παράγραφο 4.2, η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου που έχει αναλάβει να καταρτίσει την έκθεση που θα υποβληθεί στην Σύνοδο Κορυφής του 2003 να διοργανώσει ακροάσεις ή παρόμοιες εκδηλώσεις ώστε να παράσχει στους κυριότερους φορείς τόσο της ΕΕ όσο και της Ρωσίας την ευκαιρία να εκφράσουν τις απόψεις τους σχετικά με τον Κοινό Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο.
- β) Βάσει της πείρας που θα αποκτηθεί από τις προαναφερθείσες ακροάσεις, το Συμβούλιο Συνεργασίας θα πρέπει να συστήσει ένα μόνιμο συμβουλευτικό φόρουμ, το οποίο θα απαρτίζεται από τις βασικές συνιστώσες της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Αποστολή αυτού του φόρουμ θα είναι να παρέχει συμβουλές στα όργανα συνεργασίας στα διάφορα επίπεδα (Συνόδους Κορυφής, Συμβούλιο και Επιτροπή Συνεργασίας, υποεπιτροπές κ.λπ). Η σύσταση του συμβουλευτικού αυτού φόρουμ θα βασίζεται στο άρθρο 93 της ΣΕΣΣ⁽¹⁾. Η συμμετοχή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να αναγνωριστεί επίσης στην Κοινή Στρατηγική. Η ΟΚΕ έχει συστήσει και σε παλαιότερες γνωμοδοτήσεις της τη δημιουργία ενός συμβουλευτικού φόρουμ⁽²⁾.

(1) Βλέπε παράγραφο 2.1.

(2) Γνωμοδότηση για τις «Σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ρωσίας, της Ουκρανίας και της Λευκορωσίας», ΕΕ C 102 της 24.4.1994, σ. 40, γνωμοδότηση για τις «Σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών της Βαλτικής», ΕΕ C 73 της 9.3.1998, σ. 57, γνωμοδότηση «Η Βόρεια Διάσταση: σχέδιο δράσης για τη Βόρεια Διάσταση της εξωτερικής και διασυνοριακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2000–2003», ΕΕ C 139 της 11.5.2001, σ. 42-50.

γ) Η ΕΕ θα πρέπει να αναλάβει δράση για την ενίσχυση της πληροφόρησης του κοινού και της προβολής της εταιρικής σχέσης ΕΕ-Ρωσίας. Αποκτώντας η εταιρική σχέση έρευνα στην κοινωνία, θα ενισχυθεί η βάση για την εναρμόνιση της νομοθεσίας. Πρέπει να προαχθεί και να τονωθεί η ευαισθητοποίηση του κοινού, η κατανόηση του θέματος και ο δημόσιος διάλογος σε όλα τα επίπεδα της κοινωνίας στη Ρωσία, στα κράτη μέλη της ΕΕ και στις υποψήφιες χώρες, καθώς και στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Πρέπει να προγραμματιστούν δημοσιεύσεις, σεμινάρια και ενημερωτικές εκστρατείες. Στις προσπάθειες αυτές θα πρέπει να συμμετάσχουν τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οι αντιπροσωπείες της ΕΕ, τα ΜΜΕ και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Η ΕΕ θα πρέπει, ακόμη, να βελτιώσει την διαφάνεια στο εσωτερικό της, όσον αφορά τις τρέχουσες δραστηριότητες που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της συνεργασίας ΕΕ-Ρωσίας. Η ενημέρωση και οι εκθέσεις προόδου των Συνόδων Κορυφής θα πρέπει να βελτιωθούν, όπως και οι διάφοροι διάλογοι και οι εκθέσεις σχετικά με τα προγράμματα και τα αποτελέσματα της Προεδρίας της ΕΕ.

δ) Η ΟΚΕ επικροτεί τις προσπάθειες των ρωσικών αρχών να προωθήσουν τον διάλογο με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και να εξασφαλίσουν τη συμμετοχή των κυριότερων φορέων στην επεξεργασία, εφαρμογή και επιβολή της νέας νομοθεσίας. Τα έργα του Tacis θα πρέπει να σχεδιάζονται έτσι ώστε να υποστηρίζουν την εφαρμογή του Εργατικού Κώδικα, ενώ θα πρέπει να προβλέπουν και τη βελτίωση των μηχανισμών που συμβάλλουν στην ανάπτυξη σχέσεων σε τοπική, τομεακή και περιφερειακή κλίμακα (τόσο μεταξύ των φορέων όσο και μεταξύ αυτών και των αρχών). Πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες για την εξομάλυνση της διαχείρισης του Tacis και να χρησιμοποιηθεί η βέλτιστη εμπειρογνομοσύνη.

Επίσης, οι οργανώσεις της ρωσικής κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να ενθαρρυνθούν κατάλληλα έτσι ώστε να αυξηθεί η προθυμία τους να συμμετάσχουν σε αυτά ως αξιόπιστοι εταίροι. Η δραστηριότητα αυτή θα πρέπει να καλύψει όλες

τις περιφέρειες της Ρωσικής Ομοσπονδίας. Οι οικονομικοί και κοινωνικοί φορείς στην ΕΕ και τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να βοηθήσουν σ' αυτό το έργο.

ε) Η Βόρεια Διάσταση της ΕΕ θα πρέπει να θέσει συγκεκριμένους στόχους και να αναπτυχθεί περαιτέρω κατά τα προσεχή έτη, επειδή αποτελεί χρήσιμο εργαλείο και για τη βελτίωση των σχέσεων ΕΕ-Ρωσίας. Η ΟΚΕ συνιστά στην ΕΕ να προετοιμάσει το 2002 μια συνέχεια του προγράμματος δράσης και να λάβει μέτρα που να εξασφαλίζουν την καλύτερη στοχοδότηση και συντονισμό τόσο της χρηματοδότησης όσο και της διαχείρισης της Βόρειας Διάστασης, έτσι ώστε στο μέλλον να μπορέσει το πρόγραμμα δράσης να εφαρμοσθεί αποτελεσματικότερα.

Η ΟΚΕ επικροτεί τη σύσταση να διοργανώνεται τακτικά ένα φόρουμ υψηλού επιπέδου με ευρεία συμμετοχή όλων των τμημάτων της κοινωνίας. Ένα τέτοιο φόρουμ θα μπορούσε ιδανικά να προγραμματιστεί για το 2002, ως προετοιμασία για τη Σύνοδο Υπουργών που θα πραγματοποιηθεί στη διάρκεια της δανικής Προεδρίας της ΕΕ, όπως αναφέρεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2001. Επίσης σημαντική είναι η σύσταση να αναληφθεί κατάλληλη δράση προκειμένου να καθιερωθούν τακτικές πολυμερείς επαφές μεταξύ των οικονομικών και κοινωνικών φορέων στις ενδιαφερόμενες χώρες. Τον Φεβρουάριο του 2001, η ΟΚΕ διοργάνωσε στην Ύμεα μία πολυμερή συνάντηση, σύμφωνα με τη σύσταση της Συνόδου Υπουργών της Βόρειας Διάστασης του Νοεμβρίου 1999, ενώ κατά την Σύνοδο Υπουργών που πραγματοποιήθηκε στο Λουξεμβούργο εκδόθηκε σχετικό ψήφισμα. Τώρα, ιδανικά, θα πρέπει να πραγματοποιηθεί μια πολυμερής συνάντηση στο πλαίσιο του προαναφερθέντος φόρουμ υψηλού επιπέδου, σε συνεργασία με το Συμβούλιο των Χωρών της Βαλτικής. Η ΕΕ μπορεί να βασίζεται στη συμβολή της ΟΚΕ σε αυτού του είδους τις ενέργειες.

στ) Η ΟΚΕ δηλώνει διατεθειμένη να συμμετάσχει και να παράσχει τη βοήθειά της στις επικείμενες δράσεις της ΕΕ για την ανάπτυξη μιας δυναμικής εταιρικής σχέσης ΕΕ-Ρωσίας. Οι σχέσεις μεταξύ των οργανώσεων της ρωσικής και της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών πρέπει να βελτιωθούν. Η ΟΚΕ θα εξεύρει, επομένως, τους κατάλληλους τρόπους για να καθιερώσει και να ενθαρρύνει τις τακτικές επαφές και τον διάλογο με τους κυριότερους φορείς της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πράσινη Βίβλος: Ευρωπαϊκό πλαίσιο συνθηκών για την κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων»

(COM(2001) 366 τελικό)

(2002/C 125/11)

Στις 25 Ιουλίου 2001 και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για το ανωτέρω έγγραφο.

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, εξέδωσε τη γνωμοδότησή του στις 19 Δεκεμβρίου 2001 με βάση εισηγητική έκθεση της κ. Hornung-Draus. Συνεισηγήτρια ήταν η κ. Engelen-Kefer, συνεισηγητής ο κ. Hoffelt.

Κατά τη 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου 2002), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, υιοθέτησε με 117 έναντι 4 ψήφων και 14 αποχών την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Γενικές παρατηρήσεις

1.1. Η κοινωνική δραστηριότητα των επιχειρήσεων είναι σημαντικό πυλώνας για τη δημιουργία και διατήρηση των θεσμικών οργάνων της κοινωνίας των πολιτών και δεν περιορίζεται στο ισχύον εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο. Υπάρχουν πολυάριθμα θετικά παραδείγματα ότι η αλληλεπίδραση επιχειρήσεων και εργατικών ενώσεων καθώς και τοπικών οργανισμών και συνδέσμων διαμορφώνει τη δέσμευση των πολιτών.

Η πρόκληση σήμερα για τις επιχειρήσεις είναι να αναπτύξουν, μέσω της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης (ΕΚΕ), ποιοτικές σχέσεις με όλα τα μέρη που συμμετέχουν στη δραστηριότητά τους: τους μετόχους, τους εργαζομένους, τα συνδικάτα, τους πελάτες, τους προμηθευτές, τους υπεργολάβους και τις τοπικές και περιφερειακές ενώσεις και αρχές, βασικά στους ανθρώπινους, τους κοινωνικούς, τους χρηματοδοτικούς και τους περιβαλλοντικούς τομείς, σε εθελοντική ή/και σε διαπραγματευτική βάση. Το ζήτημα για την Ένωση είναι να βρει τα μέσα για να ενθαρρύνει αυτήν την ανάπτυξη.

1.2. Η παγκοσμιοποίηση οδηγεί τις επιχειρήσεις σε διεθνείς δικτύσεις, διεπιχειρησιακές σχέσεις και νέες μορφές καταμερισμού της εργασίας. Συνεπώς οι επιχειρήσεις καλούνται να αντιμετωπίσουν όλο και περισσότερο τη διεθνή διάσταση της κοινωνικής τους ευθύνης. Οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται διεθνώς μέσω της οικονομικής τους παρουσίας έχουν συχνά σημαντική συμβολή στη βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας στις αναπτυσσόμενες χώρες. Με επενδύσεις σε παραγωγικές εγκαταστάσεις ή με την πώληση αγαθών και μη μεταποιημένων προϊόντων σε τοπικά εργοστάσια, συνεισφέρουν στη δημιουργία και στη διασφάλιση θέσεων εργασίας, στη χρηματοδότηση κοινωνικών ιδρυμάτων, στη βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου, στις διαρθρωτικές αλλαγές και συνεπώς στην ενδυνάμωση της οικονομίας σε αυτές τις χώρες. Από την άλλη πλευρά η έλλειψη κοινωνικής συμπεριφοράς εκ μέρους των επιχειρήσεων υποκρύπτει σημαντικούς κινδύνους κυρίως όσον αφορά την ύπαρξη των τοπικών μικρών επιχειρήσεων, την εκμετάλλευση του περιβάλλοντος και των πρώτων υλών, την ανάμιξη της πολιτικής, την παράβαση των βασικών εργασιακών προτύπων, την καταπάτηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, την παιδική εργασία, την καταναγκαστική εργασία και τις διακρίσεις έναντι γυναικών και μειονοτήτων, κ.τ.λ.

1.3. Η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων σε διεθνές επίπεδο αποτελεί εδώ και πολλά χρόνια σημαντικό αντικείμενο εργασίας των διεθνών οργανισμών. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ) έθεσε με τις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας σημαντικά πρότυπα. Ακολούθησε ο ΟΟΣΑ με τη χάραξη κατευθυντήριων γραμμών για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και τα Ηνωμένα Έθνη ασχολήθηκαν με το θέμα στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης με Πρωτοβουλία του Διεθνούς Συμφώνου του Κόφι Αννάν. Με την παρούσα Πράσινη Βίβλο η Επιτροπή θέτει το ερώτημα, αν και το ευρωπαϊκό σύστημα συνθηκών είναι το αναγκαίο για την προώθηση της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης (ΕΚΕ).

1.4. Ακόμη και αν η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων δεν αποτελεί νέο φαινόμενο, είναι ιδιαίτερα επίκαιρη στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Οι όλο και μαζικότερες διαμαρτυρίες των αντιτιθέμενων στην παγκοσμιοποίηση εκφράζουν μια αυξανόμενη ανησυχία που προξενείται από τη δικτύωση σε παγκόσμια κλίμακα και την αυξανόμενη δυνατότητα σύλληψης οικονομικών δραστηριοτήτων. Η ΟΚΕ λαμβάνει πολύ σοβαρά υπόψη την ανησυχία που εκφράζεται σε αυτές τις διαμαρτυρίες. Τάσσεται υπέρ της διεξαγωγής ενός ευρέος διαλόγου, στον οποίο θα διατυπωθούν οι ανησυχίες και οι φόβοι, και που θα καταστήσει διαφανέστερους τους κανόνες της διεθνούς οικονομίας. Κυρίως ο διάλογος πρέπει να συμβάλλει στην προώθηση των απαιτούμενων αλλαγών στη συμπεριφορά ορισμένων επιχειρήσεων και συγχρόνως στην κοινωνική τους ευθύνη.

1.5. Η ΟΚΕ ελπίζει ότι η παρούσα Πράσινη Βίβλος θέτει σε κίνηση μια συζήτηση στο ζήτημα της Κοινωνικής Ευθύνης των Επιχειρήσεων. Βάση πρέπει να είναι η ιδέα της συνεχούς ανάπτυξης. Αργότερα από τη Διάσκεψη Κορυφής του Γκαϊτεμποργκ η ιδέα της συνέχειας για τους τομείς: περιβάλλον, κοινωνική και οικονομική πολιτική σχηματίζει ένα πλαίσιο αναφοράς για την οικονομία και την πολιτική. Πρέπει να εργαστούμε προς την κατεύθυνση ανεύρεσης μιας καλύτερης ισορροπίας μεταξύ της εξασφάλισης κέρδους για τους μετόχους και των συμφερόντων των εργαζομένων και των εκπροσώπων τους καθώς και των άλλων ενδιαφερομένων μερών — πελατών, προμηθευτών, τοπικών οργανισμών και κοινωνίας. Οι επιχειρήσεις πρέπει να στοχεύουν στα κέρδη προκειμένου να αντέξουν τον ανταγωνισμό, να διασφαλίσουν την παρουσία

τους και να δημιουργούν έτσι θέσεις εργασίας. Είναι προς το οικονομικό συμφέρον των επιχειρήσεων να συμπεριφέρονται με πνεύμα κοινωνικής ευθύνης και έτσι να μπορούν να πραγματοποιούν μακροπρόθεσμα τις δραστηριότητές τους. Γιατί μια επιχείρηση η οποία κάνει επενδύσεις χρειάζεται ευνοϊκό και σταθερό πλαίσιο συνθηκών: Νομική ασφάλεια και ειρήνη, θεμιτή συνεργασία στην επιχείρηση και οικονομικό κλίμα που προωθεί τις επενδύσεις. Δεν μπορεί να είναι αδιάφορη στην επιχείρηση η κοινωνία στην οποία δραστηριοποιείται. Κάθε επιχείρηση πρέπει να συνεκτιμά το κοινωνικό περιβάλλον στις οικονομικές της σκέψεις και αποφάσεις.

1.6. Η ΟΚΕ στηρίζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων αποτελεί σημαντική συμβολή στην πραγματοποίηση του στρατηγικού στόχου που τέθηκε στη Λισαβόνα, δηλ. «η Ένωση να γίνει ο πιο ανταγωνιστικός και δυναμικός οικονομικός χώρος του κόσμου που βασίζεται στη γνώση—έναν οικονομικό χώρο που είναι ικανός να στοχεύει σε συνεχή βελτίωση της οικονομίας με καλύτερες και περισσότερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη συνοχή».

1.7. Αν όμως οι στόχοι της Λισαβόνας είναι σημείο αναφοράς, πρέπει να δοθεί προσοχή και στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Γιατί η σημασία της ανταγωνιστικότητας και της αύξησης των αποδόσεων ως αρχή της συνεχούς διασφάλισης της παρουσίας τους για τις επιχειρήσεις, είναι η κύρια προϋπόθεση για να αντιληφθούν την κοινωνική τους ευθύνη. Η σχέση μεταξύ οικονομικής επιτυχίας και κοινωνικών ενεργειών των επιχειρήσεων πρέπει να ιδωθεί ως εξής: η οικονομική επιτυχία πρέπει να διευκολύνει τον συνυπολογισμό της κοινωνικής ευθύνης, η οποία, με τη σειρά της, συμβάλλει στη σταθερή επιτυχία της επιχείρησης. Έτσι, είναι σημαντικό να πειστούν οι επιχειρήσεις να βλέπουν την κοινωνική ευθύνη ως μακροπρόθεσμη εξέλιξη, ως στρατηγική επένδυση σε επιλογές όπως η εμπορία, τα μέσα διαχείρισης και οι τομείς δραστηριότητας.

1.8. Η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων αναφέρεται στη δημιουργία και διασφάλιση θέσεων εργασίας και μάλιστα καλύτερων θέσεων εργασίας με επαρκή προστασία της εργασίας και της υγείας, στην συνεκτίμηση των αναγκών των μειονεκτούντων ατόμων⁽¹⁾ και στην προώθηση του πολιτισμού μέσω της δια βίου μάθησης. Κοινωνικά υπεύθυνη δράση σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις εφαρμόζουν ευσυνειδητά τους κοινωνικούς κανόνες και καταβάλλουν προσπάθειες οικοδόμησης ενός πνεύματος συνεργασίας. Το γεγονός αυτό προϋποθέτει την οικοδόμηση εργασιακών σχέσεων και προώθηση των διαπραγματεύσεων καθώς και της συμμετοχής των εργαζομένων.

1.9. Τα κέρδη, οι επενδύσεις, η κατανάλωση, το κόστος εργασίας, οι ρυθμίσεις, οι φόροι, ο καλύτερος δυνατός εφοδιασμός σε αγαθά, το υψηλό επίπεδο απασχόλησης, ο πλούτος, η αξιοπρέπεια, η ευημερία, η αδελφότητα, ο αμοιβαίος σεβασμός, η αυτοπειθαρχία, η ηθική στην εργασία, η ελευθερία και η δικαιοσύνη έχουν αδιάσπαστη επίδραση και αποτελούν τους βασικούς πυλώνες της κοινωνίας των αξιών και της οικονομίας. Σε αυτήν την επίδραση οι επιχειρήσεις πρέπει να ανταποκριθούν με επιτυχία και αυτό σημαίνει ότι πρέπει να ενεργούν με αποτελεσματικότητα ως προς τα οικονομικά ζητήματα και με κοινωνική υπευθυνότητα.

1.10. Η ΕΚΕ είναι ένα πολύπλοκο σύνολο θεμάτων που πρέπει να αντιμετωπιστεί με ποικίλο τρόπο και εις βάθος. Οι πολιτιστικές ιδιαιτερότητες και τα εκάστοτε νομικά συστήματα συνθηκών έχουν άμεση επίδραση στην εφαρμογή της ΕΚΕ. Αυτή η πολυπλοκότητα αγνοείται κατά λυπηρό τρόπο από την Επιτροπή, θα πρέπει όμως να προσεχθεί. Διαφορές υφίστανται μεταξύ ποικίλων γεωγραφικών επιπέδων δράσης (τοπικό, εθνικό, ευρωπαϊκό, παγκόσμιο), μεταξύ αναπτυσσόμενων και βιομηχανικών χωρών, μεταξύ πολυεθνικών μεγάλων επιχειρήσεων, μικρομεσαίων και μικροεπιχειρήσεων και μεταξύ κλάδων. Επιπλέον, η Επιτροπή στις παρατηρήσεις της εκφεύγει από την κλασικά ιεραρχημένη διάρθρωση μέσα στην επιχείρηση, πρέπει να ληφθούν υπόψη και νέες μορφές διάρθρωσης των επιχειρήσεων και οργάνωσης της εργασίας (μερική απασχόληση και τηλεργασία, επιχειρήσεις μέσω διαδικτύου κ.λπ.).

1.11. Ο εθελοντισμός είναι η βασική αρχή για την ΕΚΕ. Τα εθελοντικά μέτρα καθώς και τα μέτρα που είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων αλλά και οι εθελοντικές πρωτοβουλίες παρέχουν στην επιχείρηση τη δυνατότητα να αναπτύξει προσπάθειες και πρότυπα κοινωνικής ευθύνης που είναι ενδεδειγμένα για τις ιδιαιτερότητες των επιχειρήσεων και των κλάδων. Οι προσπάθειες που αναπτύσσονται στο επίπεδο των επιχειρήσεων και των κλάδων γίνονται σαφώς καλύτερα αποδεκτές από ό,τι οι όροι που έχουν τεθεί εξωτερικώς. Αυτό αντανακλάται και στις υπάρχουσες πρωτοβουλίες, όπως π.χ. στον κοινωνικό κώδικα συμπεριφοράς, στους κώδικους της ΔΟΕ, στον ΟΑΣΑ καθώς και στα Ηνωμένα Έθνη, όπου όλοι βασίζονται στην αρχή της εθελοντικής εφαρμογής μέτρων ΕΚΕ.

1.12. Η οικειοθελής απόφαση μιας επιχείρησης για μέτρα για την ΕΚΕ — είτε τούτο έχει τη μορφή κώδικα συμπεριφοράς, είτε χάρτη ή εμπορικών σημάτων — περιλαμβάνει, βεβαίως, την ετοιμότητα για ανάληψη υποχρέωσης και δέσμευσης. Η ΟΚΕ επικροτεί σχετικές κοινές δράσεις και εθελοντικές συμφωνίες κοινωνικών και συμβατικών εταίρων στο πνεύμα της ΕΚΕ, οι οποίες μπορούν να περιέχουν τους ενδεδειγμένους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης.

1.13. Η αρχή του εθελοντισμού του κοινωνικού κώδικα συμπεριφοράς απορρέει από μια περαιτέρω σκέψη. Στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της, οι επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες από τον νόμο και από τους ελάχιστους κανόνες να συμμορφωθούν με ορισμένες διατάξεις — τις ίδιες για όλες — που συμβάλλουν στην ανάπτυξη υπεύθυνων συμπεριφορών. Η ΕΚΕ αφορά δραστηριότητες που εντείνονται πέραν από τον απόλυτο σεβασμό των υπαρχουσών νομικών διατάξεων. Η πρωτοβουλία θέσπισης και εφαρμογής του κοινωνικού κώδικα συμπεριφοράς ιδιαίτερα από αυτές τις χώρες και τους πολιτισμούς όπου υπάρχει μια περιορισμένη εφαρμογή της κοινωνικής νομοθεσίας δε γίνεται μάταια. Δεν τίθεται ζήτημα για το ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να τηρούν τους υπάρχοντες νόμους. Ωστόσο όλες οι πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της ΕΚΕ προχωρούν εξ ορισμού πέρα από τις υπάρχουσες νομοθετικές ρυθμίσεις και μπορούν να είναι μόνο εθελοντικής φύσεως.

(1) Προβλέπετε Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για το Ευρωπαϊκό Έτος Ατόμων με ειδικές ανάγκες (ΕΕ C 36 της 8.2.2002).

1.14. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η Πράσινη Βίβλος δεν αναφέρεται επαρκώς στον ιδιαίτερο ρόλο που διαδραματίζουν οι επιχειρήσεις κοινωνικής οικονομίας στον τομέα της ΕΚΕ. Το γεγονός αυτό είναι λυπηρό καθώς ακριβώς ο εν λόγω τομέας προσφέρει καλά παραδείγματα για τον τρόπο με τον οποίο η κοινωνική υπευθυνότητα μπορεί να αποτελέσει τον πυρήνα της επιχειρηματικής στοχοθέτησης. Πολλές επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας δημοσιεύουν σε τακτά χρονικά διαστήματα εκθέσεις σχετικά με τα μέτρα που αφορούν την ΕΚΕ ή θέτουν σε λειτουργία διάφορα μέσα όπως οι κοινωνικοί έλεγχοι και η κοινωνική λογιστική για την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων τους. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι παρόμοιες πρωτοβουλίες θα πρέπει να προβάλλονται ιδιαίτερα.

1.15. Σε γενικές γραμμές το ζήτημα της ΕΚΕ αντιμετωπίζεται κυρίως από την Επιτροπή υπό το πρίσμα των πολυεθνικών μεγάλων επιχειρήσεων. Ωστόσο η πλειοψηφία των επιχειρήσεων στην Ευρώπη είναι μικρές και μεσαίες ή και πολύ μικρές, που χρειάζονται ιδιαίτερη στάση εκ μέρους της ΕΚΕ, κατάλληλη για την κατάσταση και τις ανάγκες τους. Σε αυτό το πλαίσιο η ΟΚΕ υποδεικνύει ότι η κοινωνική διάσταση της ευθύνης των επιχειρήσεων θα πρέπει κατά βάση να διαφέρει από την κοινωνιακή και περιβαλλοντική διάσταση. Για πολλές ΜΜΕ η προστασία του περιβάλλοντος είναι ένας νέος τομέας για τον οποίο απαιτούνται άλλα μέσα και τρόποι υλοποίησης από ό,τι στην περίπτωση της κοινωνικής διάστασης.

2. Βαθμίδες δράσης-Παγκόσμιο επίπεδο

2.1. Η διαφορά ως προς την ευημερία μεταξύ των βιομηχανικών και των αναπτυσσόμενων χωρών παραμένει ακόμα και στις μέρες μας μεγάλη. Το επίπεδο των συνθηκών εργασίας σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες είναι — λόγω της χαμηλότερης ικανότητας επιδόσεων της οικονομίας και των εν μέρει υποανάπτυκτων δημοκρατικών και άλλων δομών εκπροσώπησης — συχνά πολύ χαμηλότερο από ό,τι στις βιομηχανικές χώρες. Έτσι υπάρχουν δυστυχώς όσο ποτέ άλλοτε απαράδεκτες μορφές παιδικής εργασίας, πολύ χαμηλοί μισθοί, καταπίεση των εργατικών ενώσεων και επίζημιες για την υγεία συνθήκες εργασίας.

2.2. Πολλές επιχειρήσεις έχουν ήδη εισάγει μέτρα για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας πέρα από τις εκάστοτε νομικές διατάξεις στα υποκαταστήματά τους, τις θυγατρικές επιχειρήσεις τους καθώς και εν μέρει στους συμβαλλόμενους εταίρους, στους υπεργολάβους και στους κατόχους αδειών στις αναπτυσσόμενες χώρες. Τέτοιες επιχειρησιακές πρωτοβουλίες επικροτούνται και υποστηρίζονται χαρακτηριστικά από την ΟΚΕ. Ακόμη κι αν ληφθεί υπόψη η χαμηλότερη δυνατότητα οικονομικής επίδοσης των αναπτυσσόμενων χωρών, πρακτικές όπως ακραίες μορφές παιδικής εργασίας καθώς και η καταναγκαστική εργασία θεωρούνται απαράδεκτες. Επίσης πρέπει να εξαλειφθεί κάθε μορφή διάκρισης έναντι των εργατικών ενώσεων και να διασφαλίζεται η ελευθερία των οργανισμών. Με την καταβολή προσπαθειών για θετικές αλλαγές από την πλευρά των διεθνών επιχειρήσεων στον τομέα επιρροής τους και με τα μέσα που διαθέτουν, δίνεται σημαντική ώθηση για τη γενική αλλαγή.

2.3. Προϋπόθεση για την καλύτερη δυνατή επίδραση της θετικής δυνατότητας των επιχειρήσεων είναι ένα αξιόπιστο σύστημα με βάση τους κανόνες δικαίου για τις ιδρύσεις επιχειρήσεων, τις επενδύσεις και τις κατά το δυνατόν πιο ελεύθερες εμπορικές συναλλαγές-λαμβάνοντας υπόψη τους βασικούς κανόνες εργασίας της ΔΟΕ. Εδώ το λόγο έχουν οι κυβερνήσεις και οι κρατικοί οργανισμοί των χωρών. Στη δικαιοδοσία τους εμπίπτει επίσης η διαμόρφωση ικανού για επιδόσεις εκπαιδευτικού συστήματος κατάλληλων ιδρυμάτων κοινωνικής ασφάλισης, στα οποία συμβάλουν οι πολίτες με τη φορολογία.

2.4. Έργο του νομοθέτη, των κυβερνήσεων και των αρχών στις χώρες επίσης είναι να δημιουργήσουν τις κατάλληλες κοινωνικές και εργασιακές ρυθμίσεις και να φροντίσουν για την τήρησή τους. Το τελευταίο δεν συμβαίνει πολλές φορές ιδίως στις αναπτυσσόμενες χώρες. Για παράδειγμα, η παιδική εργασία σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες είναι απαγορευμένη χωρίς η απαγόρευση να είναι κατοχυρωμένη από την πολιτεία. Ακόμα σε πολλές χώρες τα δικαιώματα των εργατικών ενώσεων είναι ιδιαίτερα περιορισμένα. Συνεπώς στη συνέχεια, στόχος πρέπει να είναι η επίτευξη της επιβολής των απαραίτητων νόμων και των διεθνών δικαιωμάτων των εργαζομένων και των ανθρώπων από τις υπάρχουσες κρατικές αρχές. Αυτό είναι σημαντικό έργο για τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ). Αλλά και η Διεθνής Τράπεζα, ο ΔΤΝ, και ο ΠΟΕ πρέπει να λάβουν υπόψη την κοινωνική ευθύνη στην εκτέλεση των διεθνών καθηκόντων τους. Ως προς αυτό οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στη χώρα μπορούν να δώσουν υποστήριξη, αποτελώντας με την είνονμη συμπεριφορά τους και με την προώθηση της τήρησης των νόμων στους τοπικούς τους εταίρους πρότυπο για άλλες επιχειρήσεις. Η έννομη τάξη της χώρας υποδοχής είναι συνεπώς η αρχή και το ελάχιστο δεσμευτικό πλαίσιο για την κοινωνικά υπεύθυνη πράξη των διεθνών επιχειρήσεων.

2.5. Σημαντικές βασικές κατευθύνσεις αποτελούν οι διακηρύξεις και τα δεσμευτικά νομικά μέτρα των διεθνών κοινωνικοπολιτικών οργανισμών, κυρίως της ΔΟΕ. Αν και αυτές οι διακηρύξεις έχουν στόχο κατά κύριο λόγο τις κυβερνήσεις, οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν να τις προωθήσουν στον τομέα επιρροής τους. Η «Διακήρυξη της ΔΟΕ για τις βασικές αρχές και τα δικαιώματα στην εργασία» της 18ης Ιουνίου 1998 αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα: Εκφράζει την ανάληψη δράσης των κρατών μελών της ΔΟΕ ως συνέπεια της αποτελεσματικής επιβολής των θεωρουμένων βασικών αρχών και δικαιωμάτων στο χώρο εργασίας:

- οι συνδικαλιστικές ελευθερίες και η αναγνώριση του δικαιώματος συλλογικών διαπραγματεύσεων
- η απαγόρευση όλων των μορφών καταναγκαστικής και υποχρεωτικής εργασίας
- η αποτελεσματική κατάργηση των χείριστων μορφών παιδικής εργασίας και
- η απαγόρευση των διακρίσεων στην απασχόληση και στο επάγγελμα.

2.6. Περαιτέρω σχετικά δεσμευτικά νομικά μέτρα είναι η «Τριμερής Βασική Διακήρυξη της ΔΟΕ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και την κοινωνική πολιτική» του 1977 και οι «Κατευθυντήριες Γραμμές του ΟΑΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις» του 1976 και κυρίως το κεφάλαιο που αναφέρεται στο θέμα «Απασχόληση και εργασιακές σχέσεις».

2.7. Για την επιτυχή υλοποίηση της ανάληψης κοινωνικής δράσης εκ μέρους του είναι απαραίτητο να μπορούν οι επιχειρήσεις να επιλέγουν τις δυνατότητες που είναι κατάλληλες στη συγκεκριμένη κατάσταση τους και να λαμβάνουν υπόψη τις δυνατότητες δράσης τους έναντι των εταίρων τους στις αναπτυσσόμενες χώρες όσο το δυνατόν καλύτερα. Μια μεγάλη πολυεθνική εταιρία έχει λόγω της θέσεως της στην αγορά ήδη άλλες δυνατότητες επιρροής στη διάθεσή της από ό,τι μια μεσαία επιχείρηση. Σε πολλούς κλάδους ωστόσο η κατάσταση χαρακτηρίζεται από την αντίστροφη σχέση κατά την οποία ΜΜΕ των βιομηχανικών χωρών συνεργάζονται με πολύ μεγάλους υπεργολάβους που κυριαρχούν στην αγορά των αναπτυσσόμενων χωρών, στους οποίους δεν μπορούν να ασκήσουν σχεδόν καμία επιρροή.

2.8. Στο πλαίσιο της σύλληψης της ΕΚΕ, οι επιχειρήσεις έχουν τη δυνατότητα να θέτουν πρωταρχικής σημασίας ζητήματα για τους εκάστοτε κλάδους τους και για την αγορά στην οποία δραστηριοποιούνται. Έτσι για παράδειγμα στην κλωστοϋφαντουργία προέχει το θέμα της παιδικής εργασίας, ενώ στην πετρελαιοβιομηχανία κυρίως οι σχετικές με το περιβάλλον πτυχές. Ενώ μια επιχείρηση προτιμά τον εξωτερικό έλεγχο ή την πιστοποίηση μια άλλη μπορεί να θεωρεί την εσωτερική εφαρμογή και τον έλεγχο ως πιο ενδεδειγμένο τρόπο. Αυτό που έχει σημασία σε τελευταία ανάλυση είναι η ουσιαστική επιτυχία της εφαρμογής.

2.9. Μερικές επιχειρήσεις και επαγγελματικές οργανώσεις συντάσσουν κώδικες συμπεριφοράς με τους οποίους αναλαμβάνουν υποχρέωση τήρησης ή προώθησης κοινωνικοπολιτικών και δεοντολογικών προτύπων ή σε συγκεκριμένη κοινωνική ανάληψη δράσης. Οι κώδικες συμπεριφοράς αυτού του είδους είναι έκφραση της ιδιαίτερης πολιτιστικής καλλιέργειας και φιλοσοφίας της επιχείρησης και αντανακλούν τους συνεχείς κοινωνικούς στόχους και προτεραιότητες της εκάστοτε επιχείρησης ή κλάδου. Όταν επιλεγεί αυτή η μορφή προσέγγισης είναι σημαντικό να εκφραστούν ρεαλιστικά και πειστικά οι δυνατότητες δράσης της ενδιαφερόμενης επιχείρησης είτε του κλάδου. Εδώ συγκαταλέγονται για παράδειγμα κώδικες συμπεριφοράς που προβλέπουν τη σταδιακή πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου κοινωνικού προτύπου προς την κατεύθυνση εταιρικής αλληλεπίδρασης υπεργολάβων και εταίρων συμβάσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες.

2.10. Η Επιτροπή στην Πράσινη Βίβλο απαιτεί οι επιχειρήσεις να είναι υπεύθυνες όχι μόνο για τις θυγατρικές τους, αλλά και για τη νομιμοφροσύνη και την ΕΚΕ των υπεργολάβων τους. Η ΟΚΕ, μολονότι θεωρεί την απαίτηση αυτή θεμιτή, κρίνει ότι στην ολότητά της είναι δύσκολο να ικανοποιηθεί. Μια επιχείρηση δύσκολα μπορεί να εγγυηθεί την τήρηση συγκεκριμένων προτύπων εργασίας από τους υπεργολάβους και τους εταίρους. Δεδομένων των όλο και πιο σύνθετων σχέσεων προμηθευτών με κλάδους προϊόντων σε πολλά σημεία της γης, μια τέτοια εγγύηση θα επιβάρυνε τις νομικές και έμπρακτες δυνατότητες μιας επιχείρησης και κυρίως των ΜΜΕ. Οι επιχειρήσεις μπορούν να προβάλλουν τις

κοινωνικές τους πεποιθήσεις στο πλαίσιο διαγωνισμών και κατά τη σύναψη συμβάσεων. Η ΟΚΕ συμμερίζεται την άποψη της Επιτροπής, ότι εκτός από την εσωτερική υφίσταται και εξωτερική διάσταση της κοινωνικής ευθύνης των επιχειρήσεων. Αυτό ισχύει επίσης και για τους υπεργολάβους και τους προμηθευτές από τις αναπτυσσόμενες χώρες.

2.11. Σε αυτό όμως η ΟΚΕ δεν αναγνωρίζει τις πρακτικές δυσκολίες: Οι ίδιες οι μεγάλες επιχειρήσεις δεν μπορούν συχνά να επιβάλουν ούτε στους κυριότερους προμηθευτές τους την τήρηση των προτύπων της ΕΚΕ της ίδιας της επιχείρησης, πόσο μάλλον στους υπεργολάβους. Η διάρθρωση της οικονομίας στις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες αποτελείται από άπειρο αριθμό πολύ μικρών επιχειρήσεων. Οι ηγετικές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις των κλάδων κλωστοϋφαντουργίας συνεργάζονται για παράδειγμα σε μια χώρα όπως η Ινδία με έναν αριθμό κύριων προμηθευτών που φθάνει εύκολα τις 12 000 με 15 000. Τον αριθμό των υπεργολάβων μπορεί μόνο να τον φανταστεί κανείς. Είναι πρωτεύον καθήκον των εκάστοτε κρατών να φροντίσουν για την τήρηση των νόμων τους. Εξάλλου, οι καλές σχέσεις εργασίας και η προσεκτική παρακολούθηση, σε συνεργασία με τις συνδικαλιστικές ενώσεις ή/και ορισμένες ΜΚΟ, μπορούν να επιτρέψουν τον εντοπισμό και την καταγγελία των παραβάσεων.

2.12. Οι κανόνες συμπεριφοράς και η κοινωνική ανάληψη δράσης από τις επιχειρήσεις πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον πολιτισμό, την παράδοση και το οικονομικό πλαίσιο συνθηκών της εκάστοτε χώρας. Έτσι, το να τεθούν αυστηρά υπέρ του δέοντος υψηλά κοινωνικά πρότυπα στις αναπτυσσόμενες χώρες θα μπορούσε να εκληφθεί ως προσπάθεια αύξησης του κόστους εργασίας στις αναπτυσσόμενες χώρες και τούτο θα τους αφαιρούσε ένα μέρος από το ανταγωνιστικό τους πλεονέκτημα. Τα προβλήματα διακρίσεων μεταξύ ανδρών και γυναικών και η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από τη διεθνή κοινότητα δεν δύναται να κατατάσσονται στην κατηγορία των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων. Η επιτακτική συνεργασία αυτών των χωρών στη βελτίωση των κοινωνικών συνθηκών θα μειωνόταν έτσι σημαντικά. Ωστόσο, οι επιχειρήσεις μπορούν και θα έπρεπε να εξαλείψουν αυτά τα προβλήματα στον κύκλο των δραστηριοτήτων τους εντός ΕΚΕ σε επιχειρηματικό επίπεδο.

2.13. Συχνά οι αρχές της ΕΚΕ κατοχυρώνονται σε διεθνές επίπεδο με τις συμβάσεις της ΔΟΕ. Η ΟΚΕ κρίνει σκόπιμο να υπογραμμίσει τη σημασία των θεμελιωδών κανόνων εργασίας της ΔΟΕ ως ελάχιστα δεσμευτικά πρότυπα διεθνών οργάνων που πρέπει να λάβουν διεθνή προσοχή. Επειδή ωστόσο οι συμβάσεις της ΔΟΕ έχουν αποδέκτες τις κυβερνήσεις ενδείκνυται μόνο υπό ορισμένες προϋποθέσεις ως κατευθυντήρια αρχή και ως αρχή δράσης για τις επιχειρήσεις. Απαιτείται μια «μετάφραση» για τους νομικούς συμβούλους των επιχειρήσεων. Η ΕΟΚΕ εκφράζει σαφώς την ικανοποίησή της για τις εργασίες της ΔΟΕ σχετικά με την εφαρμογή των συμβάσεων της ΔΟΕ από τις επιχειρήσεις και σχετικά με τη συγκεκριμένη εφαρμογή του κοινωνικού κώδικα συμπεριφοράς στους κλάδους προμηθευτών (supply chain) των επιχειρήσεων.

2.14. Σχετικά, η ΟΚΕ επικροτεί την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ανακοίνωση της 18.7.2001 με θέμα «Προαγωγή βασικών κανόνων εργασίας και βελτίωση της κοινωνικής διαχείρισης στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης») προς υποστήριξη της ΔΟΕ στις προσπάθειές της για την προώθηση της διεθνούς τήρησης των Βασικών Κανόνων Εργασίας.

2.15. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι οι διεθνείς οργανισμοί-κυρίως η Διεθνής Τράπεζα, ο ΔΤΝ και ο ΠΟΕ πρέπει να λάβουν υπόψη την ΕΚΕ. Σημαντική συμβολή θα ήταν στις περιπτώσεις έγκρισης δανείων ή στη χορήγηση εμπορικών πλεονεκτημάτων να διαπιστώνεται αν οι συμμετέχουσες επιχειρήσεις τηρούν οπωσδήποτε τουλάχιστον τους Βασικούς Κανόνες Εργασίας της ΔΟΕ. Η ΟΚΕ επίσης πιστεύει ότι οι εταιρίες που ενεργούν σε διεθνές επίπεδο ήδη καταβάλλουν στις μέρες μας αξιοσημείωτες προσπάθειες να ευαισθητοποιήσουν τους προμηθευτές και τους εταίρους τους διεθνώς αλλά κυρίως στις αναπτυσσόμενες χώρες για τα πλεονεκτήματα των καλών συνθηκών εργασίας και να επιτύχουν με κίνητρο το δικό τους παράδειγμα ενθάρρυνση και παροχή συμβουλών ως προς τις βελτιώσεις⁽¹⁾. Αυτές οι προσπάθειες που πραγματοποιούνται στις εκάστοτε χώρες του κατάλληλου συστήματος συνθηκών και με τη διατήρηση από τις επιχειρήσεις της απαραίτητης ελευθερίας ώστε να εξαντλήσουν τις δυνατότητες ως προς τις καινοτομίες.

2.16. Ακόμη και η οικονομική διαχείριση των επιχειρήσεων αποτελεί στοιχείο κοινωνικά υπεύθυνης δράσης (π.χ. νομιμοποίηση παράνομων εσόδων, διαφθορά, φορολογική παράδεισοι). Σε σχέση με τις κοινωνικά υπεύθυνες επενδύσεις (SRI) η ΟΚΕ προτείνει να καταστούν πιο σαφή και συγκεκριμένα τα κριτήρια που εφαρμόζονται κατά την αξιολόγηση ή την κατάταξη των επιχειρήσεων. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να είναι κοινά και συγκρίσιμα (όσον αφορά για παράδειγμα τη φιλική προς το περιβάλλον συμπεριφορά δεν έχει νόημα να συγκρίνει κανείς μια χαλυβουργική επιχείρηση με μια τράπεζα) και να παρακολουθείται η εξελικτική τους πορεία. Επίσης, δε θα πρέπει να οδηγούν στον αποκλεισμό επιχειρήσεων λόγω των προϊόντων τους ή/και των τομέων δραστηριοτήτων τους (π.χ. παραγωγή πετρελαίου, μικροκυκλωμάτων ή αλουμινίου). Γενικά χρειάζεται η βελτίωση των γενικών συνθηκών για SRI, τούτο περιλαμβάνει νόμιμες ή συμβατικές συνεννοήσεις σε παγκόσμια και ευρωπαϊκή κλίμακα.

3. Πεδία δράσης-Ευρωπαϊκή βαθμίδα

3.1. Η Επιτροπή στην Πράσινη Βίβλο θέτει το ζήτημα των νέων ευρωπαϊκών όρων της ΕΚΕ. Οι επιχειρήσεις είναι τμήμα του κοινωνικού συνόλου και δραστηριοποιούνται σε ένα κοινωνικό περιβάλλον που διέπεται από νόμους και συμβατικές ρυθμίσεις για την τάξη της αγοράς εργασίας με σκοπό την εξισορρόπηση των συμφερόντων των δύο πλευρών και την προστασία των

εργαζομένων. Το γεγονός αυτό αναγνωρίζεται από τους ενδιαφερόμενους παράγοντες και αποτελεί, στην Ευρώπη, τη βάση επί της οποίας οικοδομείται η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων χωρίς να επηρεάζεται το βασικό νομικό πλαίσιο (κοινωνική και περιβαλλοντική πολιτική).

3.2. Η συμμετοχή των εργαζομένων και των εκπροσώπων των συμφερόντων τους στην επιχείρηση έχει κατοχυρωθεί σε κοινοτικό επίπεδο σε μεγάλο βαθμό νομικά μέσω της οδηγίας για τις ευρωπαϊκές επιτροπές επιχείρησης και της οδηγίας για την ενήμερωση και τη διαβούλευση με τους εργαζόμενους καθώς και μεταξύ των κατ' ιδίαν κρατών μελών με διάφορους τρόπους. Η ΟΚΕ κάνει έκκληση για αποτελεσματική εφαρμογή των υπάρχουσών ρυθμίσεων με σκοπό την κοινωνικά αποδεκτή διάρθρωση της βιομηχανικής αλλαγής μέσω μιας ευθείας εξισορρόπησης συμφερόντων.

3.3. Στη βάση του υπάρχοντος κοινωνικού πλαισίου συνθηκών θεωρείται πρωτεύον ζήτημα η δημιουργία ψυχολογικού κλίματος στο οποίο η ΕΚΕ έχει σταθερή σχέση. Το ευρωπαϊκό επίπεδο είναι κατάλληλο ως βήμα για την ανταλλαγή εμπειριών και την εδραίωση επιτυχών πρωτοβουλιών ΕΚΕ και την ευαισθητοποίηση για την ΕΚΕ στις στρατηγικές των επιχειρήσεων.

3.4. Η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων δεν είναι μόνο καθήκον της διαχείρισης και των εκπροσώπων των εργαζομένων. Το κράτος, οι κοινότητες, ο κάθε πολίτης και η κοινωνία των Πολιτών πρέπει να συνεισφέρουν στην κοινωνική ευθύνη. Η ΟΚΕ επικροτεί το ότι η Επιτροπή στη Λευκή Βίβλο για την «ευρωπαϊκή διακυβέρνηση» ασχολείται με αυτήν την προβληματική.

3.5. Οι επιχειρήσεις εξαρτώνται από το πλαίσιο συνθηκών που υφίσταται στην εκάστοτε χώρα όπου δραστηριοποιούνται. Έτσι, δεν είναι υποχρεωτικό να τηρηθεί η συνθήκη της ΔΟΕ σε μια χώρα που δεν την έχει κυρώσει και δεν την έχει συμπεριλάβει στην εθνική της νομοθεσία. Εάν, όμως οι επιχειρήσεις δεν μπορούν και δεν πρέπει να διαδραματίζουν το ρόλο της αντιστάθμισης των παραλείψεων των κυβερνήσεων, η κοινωνική τους ευθύνη πρέπει να τις ωθήσει να συμπεριφέρονται καλύτερα από ό,τι τους επιβάλλουν οι νομικές υποχρεώσεις τους με τη στενή έννοια. Η τριμερής δήλωση αρχής της ΔΟΕ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις αποτελεί σχετικά μια αξιολογία αναφορά. Η ΟΚΕ υποδεικνύει ότι οι βασικοί κανόνες εργασίας της ΔΟΕ ισχύουν σε όλα τα κράτη μέλη της ΔΟΕ άσχετα από το αν έχουν κυρωθεί ή όχι. Κάθε κράτος μέλος είναι ήδη, λόγω της συμμετοχής του, υποχρεωμένο να φροντίζει για την τήρηση των βασικών κανόνων εργασίας — δικαιώματα των εργατικών ενώσεων, ελευθερία συμβάσεων, απαγόρευση της παιδικής εργασίας, της καταναγκαστικής εργασίας και των διακρίσεων — και φέρει επίσης την ευθύνη για τη συμμόρφωση των επιχειρήσεων. Τα ευρωπαϊκά κράτη έχουν το ιδιαίτερο καθήκον να εντάξουν τους κανόνες εργασίας της ΔΟΕ ως μέρος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εθνική τους νομοθεσία. Γενικά, η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να δραστηριοποιηθεί ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι κανόνες εργασίας στη διάρθρωση διεθνών συμφωνιών, στην ευρεία εδραίωσή τους και στην υπογραφή τους από κατά το δυνατόν περισσότερα κράτη.

(1) Βλέπε Συγκεκριμένα παραδείγματα.

3.6. Η ΟΚΕ θεωρεί ιδιαίτερα σημαντική την αρχή του εθελοντικού χαρακτήρα των μέτρων της ΕΚΕ. Η δημιουργία ενός λεπτομερούς δεσμευτικού ευρωπαϊκού συνόλου βασικών όρων δεν ενδείκνυται. Τα γενικευμένα αλλά λεπτομερή πρότυπα ΕΚΕ υποκρύπτουν τον κίνδυνο να υποχρεωθούν οι επιχειρήσεις και κυρίως οι ΜΜΕ και οι επιχειρήσεις της εθνικής οικονομίας σε ένα «πλαίσιο». Οι επιχειρήσεις πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να αναπτύξουν κατάλληλες, ιδιαίτερες και κυρίως αποτελεσματικές λύσεις που θα προσανατολίζονται στην εκάστοτε κατάσταση. Οι γενικές αρχές που συμφωνούνται από τους κοινωνικούς εταίρους σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα μπορούσαν να συμβάλουν σε μια ευρύτερη διάδοση των μέτρων ΕΚΕ που ήδη εφαρμόζουν πολυάριθμες επιχειρήσεις. Η ΟΚΕ επικροτεί συνεπώς με έμφαση την ειδικότερη εξέταση ορισμένων πλευρών της ΕΚΕ από τους κοινωνικούς εταίρους, όπως για παράδειγμα στον τομέα της υγείας και προστασίας της εργασίας ή της προώθησης της ισότητας των ευκαιριών. Το συγκεκριμένο κοινοτικό πρότυπο της ΕΚΕ θα μπορούσε να δημιουργηθεί βάσει των κοινών πρωτοβουλιών και των εθελοντικών δεσμεύσεων μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, όπως ήδη συμβαίνει στον κλάδο της κλωστοϋφαντουργίας. Η Επιτροπή θα μπορούσε, μέσω της προώθησης της εταιρικής σχέσης μεταξύ των σημαντικότερων εταίρων της ΕΚΕ, να συμβάλει στην επίτευξη διαφάνειας, συνοχής και προαγωγής των βέλτιστων πρακτικών στον τομέα αυτό.

3.7. Η ΕΚΕ περιέχει τόσο ποιοτικές όσο και ποσοτικές πτυχές, οι οποίες διαφέρουν ανάλογα με τον κλάδο και τις συνθήκες της εκάστοτε επιχείρησης και επομένως χρειάζεται η παρακολούθηση και η αξιολόγηση να διαμορφωθούν διαφορετικά.

3.8. Η ΟΚΕ εγκρίνει τα μέτρα τα οποία υποστηρίζουν και προωθούν την διάδοση καλών παραδειγμάτων κοινωνικά υπεύθυνης δράσης. Τα κράτη μέλη διαθέτουν ήδη πολλά δίκτυα τέτοιου είδους (π.χ. το «Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises ORSE» στη Γαλλία).

4. Πεδία δράσης-το εθνικό/τοπικό επίπεδο

4.1. Η Πράσινη Βίβλος εφιστά την προσοχή στην επίδραση των μέτρων για την ΕΚΕ σε τοπικό επίπεδο. Η ΟΚΕ υποδεικνύει ότι οι επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας είναι κυρίως ΜΜΕ ή μικροεπιχειρήσεις που θεωρούν την τοπική διάσταση της ΕΚΕ κύριο καθήκον τους. Στη βάση της τοπικής τους δραστηριοποίησης για κοινωνική και περιβαλλοντική ευθύνη υπάρχει μια μακροπρόθεσμη οικονομική προοπτική με το να τάσσονται υπέρ της κοινωνίας (χορήγηση βοήθειας σε γείτονες χώρες, μέτρα ένταξης (προσφύγων), περιβαλλοντολογικά προγράμματα κ.λπ.) Η ΟΚΕ θα πρέπει να τονίσει περισσότερο την ήδη υπάρχουσα διάσταση της ΕΚΕ σε κοινοτικό επίπεδο.

4.2. Η ΟΚΕ υποστηρίζει ότι η ΕΚΕ περιέχει και την προώθηση της ετοιμότητας για επικοινωνία καθώς και την ετοιμότητα για διαρκή μάθηση. Άνθρωποι που μπορούν να επικοινωνούν μεταξύ τους και είναι ανοιχτοί στις νέες γνώσεις, μπορούν επίσης να συμβιώνουν κοινωνικά, έτσι ώστε να εκλείψουν η μη αποδοχή και

η διάκριση λόγω εθνικότητας, αναπηρίας, γενετικής προτίμησης ή φύλου. Αυτός που έχει γνώση άλλων πολιτισμών, άλλων τρόπων ζωής και σκέψης μπορεί να είναι πιο ανοιχτός. Αυτό το καθήκον επωμίζονται τα εκπαιδευτικά ιδρύματα, η οικογένεια και η οικονομία.

4.3. Οι επιχειρήσεις που έχουν δυνατότητες για το μέλλον χρειάζονται ικανούς συνεργάτες, που μπορούν να κινούνται ελεύθερα και αυτόνομα στην κοινωνία της γνώσης και των πληροφοριών. Προϋπόθεση για την ενσωμάτωση και την εφαρμογή των νέων εξελίξεων είναι η εξειδίκευση των εργαζομένων και η ετοιμότητα και η ικανότητά τους για δια βίου μάθηση. Η ΟΚΕ είναι της γνώμης, ότι για αυτό το ζήτημα πρέπει να ζητηθεί η γνώμη των κυβερνήσεων, των οικονομικών παραγόντων, των κοινωνικών εταίρων και των ατόμων. Ο εκάστοτε ρόλος τους πρέπει να καθοριστεί σαφώς σε ένα ανοιχτό διάλογο.

4.4. Η πολιτική για την οικογένεια, η εκπαιδευτική και η οικονομική πολιτική δεν πρέπει πλέον να αντιμετωπίζονται μεμονωμένα. Πρέπει να γίνει ευκολότερο στις οικογένειες να αποκτούν παιδιά, οι γυναίκες να επιστρέφουν έπειτα στην εργασία τους και τα παιδιά να έχουν τις καλύτερες ευκαιρίες μάθησης. Η οικονομία επιβάλλεται να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες των εργαζομένων που είναι γονείς και να εφαρμόσει μια επιχειρησιακή στρατηγική, που είναι φιλική προς τις οικογένειες δηλ. κοινωνικά υπεύθυνη.

4.5. Η ΟΚΕ δεν έχει μόνο ανάγκη την ανάλογη ετοιμότητα της ηγεσίας των επιχειρήσεων και την κοινωνικά υπεύθυνη στρατηγική των επιχειρήσεων, αλλά και από ανθρώπους, τους εργαζομένους, που πρέπει να λάβουν σοβαρά υπόψη την ΕΚΕ στον προσωπικό κύκλο επιρροής τους και να φέρονται ανάλογα. Έτσι η ΟΚΕ θεωρεί ιδιαίτερα σημαντική την επένδυση στο πνεύμα του πολίτη. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί από τα εκπαιδευτικά συστήματα με τη μετάδοση από το νηπιαγωγείο ενός πολιτισμού κοινού βίου, που βασίζεται στις αρχές της ομοψυχίας και της υπευθυνότητας. Οι οικογένειες πρέπει να ενθαρρυνθούν στη δραστηριοποίηση στην κοινωνία με τα παιδιά τους. Οι επιχειρήσεις μπορούν να βελτιώσουν το σύνολο των συνθηκών για τη δραστηριοποίηση των πολιτών, μπορούν να θεσπίσουν βραβεία για την κοινωνικά υπεύθυνη δραστηριοποίηση και να δημιουργήσουν κίνητρα για την κοινωνική δραστηριοποίηση των συνεργατών τους.

4.6. Η ΟΚΕ επικροτεί τη χρήση των δικτύων κοινωνικής ευθύνης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο που έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί με πολλαπλό τρόπο. Σε τέτοια δίκτυα συνεργάζονται επιχειρήσεις, κοινωνικοί εταίροι και το κράτος με άλλους εταίρους της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, ώστε να επεξεργαστούν και να πραγματοποιηθούν κοινοί στόχοι της κοινωνικής ευθύνης. Ωστόσο πρέπει να αποφευχθούν επιπρόσθετες γραφειοκρατικές και διοικητικές επιβαρύνσεις των ΜΜΕ σε τοπικό επίπεδο.

5. Τελικό συμπέρασμα

5.1. Η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων αποτελεί για την ΟΚΕ βασικό θέμα, η ευρύτερη ανάπτυξη του όποιου πρέπει να συνοδεύεται με προσοχή και να παρακολουθηθεί με τρόπο ενεργό. Η ΟΚΕ ελπίζει ότι οι παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν κατά την ενδελεχή εξέταση του θέματος θα ληφθούν υπόψη από την

Επιτροπή. Η αρχή του εθελοντισμού, η συνεχής μέριμνα για τα περιβαλλοντικά, οικονομικά και κοινωνικά θέματα καθώς και ο προσανατολισμός προς τις υφιστάμενες συμφωνίες διεθνών οργανισμών πρέπει να δημιουργούν το σημείο αναφοράς για τις περαιτέρω δραστηριότητες της Επιτροπής ώστε να υποστηριχθούν οι προσπάθειες των επιχειρήσεων για υπεύθυνο χειρισμό των κοινωνικών θεμάτων.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

της γνωμοδότησης της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Τροπολογίες που απορρίφθηκαν

Οι ακόλουθες τροπολογίες έλαβαν τουλάχιστον το ένα τέταρτο των ψήφων και απορρίφθηκαν κατά τη διάρκεια των συζητήσεων:

Να τοποθετηθεί πριν από τις Γενικές Παρατηρήσεις

«1.1. Προοίμιο

Οι περισσότεροι παρατηρητές της συμπεριφοράς των επιχειρήσεων μπορούν να συμφωνήσουν ότι οι επιχειρήσεις διαθέτουν τεράστιο δυναμικό για την υλοποίηση οικονομικού και κοινωνικού έργου για τα ενδιαφερόμενα μέρη και ταυτόχρονα για την πλήρωση των υποχρεώσεων τους έναντι των μετόχων. Ιστορικά, ο λόγος ύπαρξης μιας επιχείρησης είναι οικονομικός. Με την υλοποίηση του οικονομικού της στόχου, μια επιχείρηση πληροί και τις νομικές και συμβατικές της ευθύνες έναντι των ενδιαφερομένων μερών. Κατά την τελευταία τριακονταετία, οι επιχειρήσεις, οι πολιτικοί και οι παρατηρητές κατανοούν βαθύτερα ότι ορισμένες επιχειρήσεις, σε εθελοντική βάση, διαθέτουν σημαντικό δυναμικό για να αναλάβουν δράση υπέρ των ενδιαφερομένων μερών μέσω προγραμμάτων κοινωνικής ευθύνης της επιχείρησης. Τέτοια προγράμματα πρέπει να συμβαδίζουν με τον οικονομικό στόχο της επιχείρησης και, σε γενικές γραμμές αφορούν επιχειρηματικές υποθέσεις που επικεντρώνονται στην επιβίωση της επιχείρησης και την επιτυχία μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Η αδυναμία επίτευξης του οικονομικού στόχου καθιστά την εταιρική κοινωνική ευθύνη αδύνατη, με αποτέλεσμα τα ενδιαφερόμενα μέρη να υφίστανται τεράστιες κοινωνικές ζημιές. Όταν επιτυγχάνεται ο οικονομικός στόχος, οι επιχειρήσεις διαθέτουν τεράστιο δυναμικό για κοινωνικό έργο. Η ΟΚΕ οφείλει να καλέσει την Επιτροπή να λάβει καλύτερα και εγκαίρως υπόψη τον οικονομικό στόχο των επιχειρήσεων στο Λευκό Βιβλίο της.»

Αιτιολογία

Το Πράσινο Βιβλίο δεν αναγνωρίζει επαρκώς το βαθμό της κοινωνικής προσφοράς των επιχειρήσεων όταν τούτες υλοποιούν τον οικονομικό τους στόχο.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 45, ψήφοι κατά: 79, αποχές: 11.

Να τοποθετηθεί πριν από τις Γενικές Παρατηρήσεις*«1.2. Οικονομικός στόχος των επιχειρήσεων*

1.2.1. Ο πρωταρχικός στόχος μιας επιχείρησης είναι οικονομικός και οι κύριες σχέσεις και ευθύνες της είναι νομικές και συμβατικές, όχι εθελοντικές. Πράγματι, όλα τα στοιχεία της κοινωνικής συνοχής — απασχόληση, συνοχή σε επίπεδο τοπικής κοινότητας, εθνική κοινωνική συνοχή, διαβίωση των ηλικιωμένων με βάση την αποταμίευση και τις επενδύσεις — μπορούν να υλοποιηθούν μόνον εάν οι επιχειρήσεις επιτυγχάνουν τον οικονομικό τους στόχο.

1.2.2. Η αποδοτικότητα είναι ένας κύριος αρχικός δείκτης της επίδοσης μιας επιχείρησης. Το κέρδος της επιτρέπει να δρα ανταγωνιστικά και να επενδύει για το μέλλον. Η αποδοτικότητα μιας επιχείρησης ελέγχεται συνεχώς από τις προκλήσεις των δυνάμεων της αγοράς. Τούτες μεταβάλλουν συνεχώς το περιβάλλον της αγοράς της επιχείρησης. Μια επιχείρηση πληροί το στόχο της εάν επιβιώνει από αυτές τις προκλήσεις και ευδοκίμει. Προς τούτο, το οικονομικό πρότυπο της επιχείρησης πρέπει να είναι βιώσιμο μακροπρόθεσμα.

1.2.3. Οι σχέσεις των ενδιαφερομένων μελών είναι νόμιμες και συμβατικές· όμως, μόνο με την επιβίωση και ευδοκίμηση, μπορεί μια επιχείρηση να πληροί τις υποχρεώσεις της όσον αφορά τη διατήρηση της ίδιας της απασχόλησης όσο και της ποιότητάς της, τη συνέχιση των παραγγελιών στους προμηθευτές της, την ικανοποίηση της ζήτησης και την διασφάλιση της ικανοποίησης των καταναλωτών.

1.2.4. Στην τοπική κοινότητα όπου είναι εγκατεστημένη, μια ευδοκίμουσα επιχείρηση διατηρεί την απασχόληση, στηρίζοντας έτσι τους εργαζόμενους και τις οικογένειές τους που με τη σειρά τους στηρίζουν τους επιτόπιους προμηθευτές αγαθών και υπηρεσιών· μια ευδοκίμουσα επιχείρηση αποτελεί η ίδια κύριο πελάτη των επιτόπιων προμηθευτών αγαθών και υπηρεσιών, παρέχει μια οικονομική ανάσα στην τοπική κοινότητα και στηρίζει την κοινωνική συνοχή.

1.2.5. Μια ευδοκίμουσα επιχείρηση καταβάλλει φόρους επί των κερδών της, συλλέγει φόρους από τους εργαζόμενούς της εκ μέρους του κράτους και συμβάλλει, με τους εργαζόμενούς της, στα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης. Επίσης, καταβάλλει και συλλέγει το ΦΠΑ για το κράτος. Η επιχείρηση αποτελεί το κεντρικό συστατικό του εθνικού φορολογικού συστήματος, το οποίο χρηματοδοτεί το κοινωνικό πρότυπο.

1.2.6. Ένα ποσοστό των κερδών μιας ευδοκίμουσας επιχείρησης καταβάλλεται ως μερίσμα στους μετόχους. Σε ολοένα μεγαλύτερο βαθμό, αυτοί οι μέτοχοι είναι συνταξιοδοτικά ταμεία και ασφαλιστικές επιχειρήσεις, οι οποίες διαχειρίζονται τις ατομικές αποταμιεύσεις ενόψει του γήρατος. Τέτοια συστήματα βασίζονται στα κέρδη και στα μερίσματα των επιχειρήσεων.

1.2.7. Το κέρδος αποτελεί το δείκτη μιας ευδοκίμουσας επιχείρησης. Η μείωση των κερδών βλάπτει όχι μόνο τις μακροπρόθεσμες ατομικές αποταμιεύσεις αλλά έχει επιπτώσεις στην απασχόληση, στους προμηθευτές, τους πελάτες και τα κρατικά έσοδα. Κατά συνέπεια, μια επιχείρηση δεν πρέπει να θυσιάζει το βραχυπρόθεσμο κέρδος χωρίς να αναμένει μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα κέρδη.»

Αιτιολογία

Το Πράσινο Βιβλίο δεν αναγνωρίζει ότι η κοινωνία των πολιτών και η κοινωνική συνοχή εξαρτώνται από τις επιχειρήσεις που υλοποιούν τον οικονομικό τους στόχο.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 47, ψήφοι κατά: 86, αποχές: 17.

Να τοποθετηθεί πριν από τις Γενικές Παρατηρήσεις*«1.3. Εταιρική κοινωνική ευθύνη*

1.3.1. Η εταιρική κοινωνική ευθύνη αποτελεί μια συνεχώς αναπτυσσόμενη έννοια. Σε αυτήν περιλαμβάνεται η ανάληψη δέσμευσης με τα άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη, την κοινωνία και το περιβάλλον κατά τρόπο που πρέπει να είναι και προς όφελος των μετόχων, ιδιαίτερα εάν στηρίζει την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του επιχειρησιακού προτύπου.

1.3.2. Οι άμεσα ενδιαφερόμενοι είναι οι πελάτες, οι προμηθευτές και οι εργαζόμενοι. Οι βασικές σχέσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι συμβατικές και νομικές. Οι εθελοντικές επεκτάσεις με άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη μπορεί να αφορούν διευθετήσεις που αποτελούν κοινωνικά υπεύθυνα συμπεριφορά. Για παράδειγμα, μπορούν να προσφέρονται στους πελάτες προϊόντα από κοινωνικά υπεύθυνους προμηθευτές και συμβαλλόμενους, οι συνθήκες απασχόλησης να είναι “θετικές” με πολλούς τρόπους και να αφορούν πρόσθετες επενδύσεις στο ανθρώπινο δυναμικό.

1.3.3. Όσον αφορά τις επεκτάσεις στα άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη, οι επιχειρήσεις λογικά επιδιώκουν μέσω του σκεπτικού ότι οι ενέργειες αυτές, με το σχετικό κόστος, είναι προς το συμφέρον των μετόχων. Τούτο απαιτεί μακροπρόθεσμα προγράμματα και, σε ορισμένες περιπτώσεις, και “εκπαίδευση” των μετόχων.

1.3.4. Μια πιο περίπλοκη διάσταση της ΕΚΕ αφορά την κοινότητα: τόσο την τοπική κοινότητα στην οποία είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση όσο και την κοινωνία γενικά. Στο πλαίσιο αυτό, το σκεπτικό δεν είναι τόσο προφανές και η ανταπόδοση συχνά θα είναι πιο μακροπρόθεσμη.

1.3.5. Το πρωταρχικό ζήτημα της βιωσιμότητας αφορά την κοινωνία γενικά. Είναι σημαντικό να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ της βιωσιμότητας της επιχείρησης — της ικανότητάς της να επιβιώνει και να ευδοκίμει — και της βιώσιμης ανάπτυξης γενικά, με τις τρεις πτυχές της: οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική. Το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο για την βιώσιμη ανάπτυξη χρειάζεται να εξελιχθεί ώστε να συμβάλλει στην ολοκλήρωση των πρωτοβουλιών της ΕΚΕ. Πράγματι, οι πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της ΕΚΕ μπορούν να αποτελέσουν το ερέθισμα αλλά και να διαμορφώσουν παρόμοια νομοθεσία ή κανονισμούς.

1.3.6. Εξ ορισμού, η ΕΚΕ λειτουργεί σε εθελούσια βάση. Ωστόσο, υφίστανται πλαίσια. Οι επιχειρήσεις μπορούν να αναπτύξουν κώδικες συμπεριφοράς που να καθορίζουν τη δεοντολογία και την υπεύθυνα συμπεριφορά έναντι των ενδιαφερομένων μερών και της κοινότητας. Επιπρόσθετα, οι επιχειρήσεις συνεργάζονται για να συνδυάσουν τους πόρους τους. Πολλές επιχειρηματικές δραστηριότητες εντός της κοινότητας έχουν φιλανθρωπική διάσταση.

1.3.7. Με βάση την ανωτέρω ανάλυση, η ΟΚΕ μπορεί να υποστηρίξει τον ορισμό που δίδεται στην παράγραφο 20 του Πράσινου Βιβλίου ότι η εταιρική κοινωνική ευθύνη “είναι μια έννοια σύμφωνα με την οποία οι εταιρίες ενσωματώνουν σε εθελοντική βάση κοινωνικές και περιβαλλοντικές ανησυχίες στις επιχειρηματικές τους δραστηριότητες και στις επαφές τους με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη”.

Αιτιολογία

Η γνωμοδότηση δεν περιλαμβάνει έναν ορισμό για την εταιρική κοινωνική ευθύνη. Είναι χρήσιμο να αντιπαρατεθεί η εταιρική κοινωνική ευθύνη και ο οικονομικός στόχος των επιχειρήσεων.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 40, ψήφοι κατά: 95, αποχές: 19.

Παράγραφος 1.3.

Να προστεθούν πριν από την τελευταία πρόταση τα εξής: «Τα συνδικάτα συνέβαλαν αποφασιστικά στην εξέλιξη αυτού του πλαισίου.»

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 59, ψήφοι κατά: 76, αποχές: 11.

Παράγραφος 1.4

τελευταία πρόταση — να τροποποιηθεί ως εξής: «Κυρίως, όμως, ο διάλογος μεταξύ εργοδοτών και συνδικάτων πρέπει να συμβάλλει ...»

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 56, ψήφοι κατά: 83, αποχές: 13.

Παράγραφος 1.5, πέμπτη πρόταση:

Να αντικατασταθεί η λέξη «κέρδη» με τη λέξη «ανταγωνιστικότητα».

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 46, ψήφοι κατά: 81, αποχές: 9.

Σημείο 1.5:

να προστεθεί στην τελευταία φράση:

«προκειμένου να αποδώσει στο κοινωνικό και οικολογικό περιβάλλον αυτά που μπορεί κατά την εγκατάστασή της (κατοικίες, υποδομές υγείας, βασική και ανώτερη εκπαίδευση, μεταφορές ...)»

Αιτιολογία

Επειδή όλα τα συμφέροντα βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο: μέτοχοι, μισθωτοί, εκπρόσωποι των μισθωτών, πελάτες, προμηθευτές, κοινότητες, η κοινωνία ...

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 39, ψήφοι κατά: 71, αποχές: 15.

Παράγραφος 1.7

Η τελευταία πρόταση αντικαθίσταται ως εξής: «μετά τη λέξη “απαραίτητη” προστίθεται η λέξη “αναπόφευκτη”...»

Αιτιολογία

Αυτονόητη.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 61, ψήφοι κατά: 82, αποχές: 10.

Παράγραφος 1.8

Να προστεθούν τα εξής στο τέλος της πρώτης πρότασης:

«... μέσω της διά βίου μάθησης, καθώς και στην ανάπτυξη της πρόσβασης στην κατάρτιση, στις επενδύσεις στη συνεχή επιμόρφωση για όλες τις κατηγορίες εργαζομένων.»

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 66, ψήφοι κατά: 67, αποχές: 6.

Παράγραφος 1.9

Να διαγραφούν από την πρώτη πρόταση τα εξής:

«... ο αμοιβαίος σεβασμός, η ελευθερία και η δικαιοσύνη ...»

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 54, ψήφοι κατά: 66, αποχές: 15.

§ 1.9

να διαγραφεί:

«της κοινωνίας των αξιών.»

Αιτιολογία

Δεν μπορούμε να θέσουμε στο ίδιο επίπεδο αξίας τα κέρδη και την ελευθερία, τις επενδύσεις και τον αμοιβαίο σεβασμό, την κατανάλωση και την αξιοπρέπεια. Ορισμένοι μπορεί να βλέπουν στενή σχέση μεταξύ τους, ωστόσο αυτές οι αξίες δεν μπορούν να παρουσιάζονται ανακατεμένες και χωρίς ιεράρχηση όσον αφορά τη σημερινή κατάσταση της κοινωνικής Ευρώπης. Διαφορετικά, αυτό σημαίνει ότι έχουμε ήδη εξαλείψει κάθε αίτιο φτώχειας και αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και συνεπώς έχουμε μόνο λόγους για να χαϊρόμαστε όλοι μας.

«Αποτελούν τους βασικούς πυλώνες της οικονομίας» είναι ήδη μια αρκετά αισιόδοξη φράση.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 41, ψήφοι κατά: 55, αποχές: 10.

Σημείο 1.11:

να προστεθεί στη 2η φράση: «Οι προσπάθειες που αναπτύσσονται εντός της επιχείρησης γίνονται σαφώς καλύτερα αποδεκτές ... από τη διοίκηση από ό,τι οι συνθήκες που έχουν τείνει εξωτερικώς.»

Αιτιολογία

Η ιδέα ότι οι εργαζόμενοι βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο στο πλαίσιο της επιχείρησης όπως και η διοίκηση ή οι μέτοχοι χρήζει εξ ολοκλήρου αποδείξεων. Ο νομοθέτης (που καθορίζει το νόμο) και ο διαπραγματευτής (που συνάπτει τομεακές ή διαπαγγελματικές συμβάσεις πλαίσιο) έχουν εκλεγεί νόμιμα ή έχουν διοριστεί είτε με καθολική ψηφοφορία είτε με τη μέθοδο διορισμού βάσει της αντιπροσωπευτικότητας. Αυτά τα δημοκρατικά στοιχεία αποτελούν συστατικά του κράτους δικαίου, όπως είναι τα κράτη μέλη της ΕΕ, και μέχρι σήμερα δεν υπάρχουν ενδείξεις που να δεικνύουν ότι δεν θα γίνουν αποδεκτά.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 34, ψήφοι κατά: 60, αποχές: 13.

Σημείο 2.3

Μετά την τελευταία πρόταση να προστεθεί το ακόλουθο κείμενο:

«Από την άλλη πλευρά η ΟΚΕ τονίζει ότι στην ΕΚΕ θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι η μετατόπιση της παραγωγής χαμηλής ειδίκευσης και η ενθάρρυνση της μετανάστευσης εργαζομένων με υψηλό επίπεδο ειδίκευσης με στόχο να αντιμετωπισθεί η “έλλειψη προσωπικού” που αντιμετωπίζουν οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, οδηγεί στον περιορισμό των ανθρώπινων πόρων των χωρών αυτών.»

Αιτιολογία

Δεν υπάρχει λόγος να παροτρύνονται τα κράτη να επενδύουν στην κατάρτιση των στελεχών ή των μελλοντικών τους εργαζομένων αν αυτό ενθαρρύνει την απώλεια ικανών εργαζομένων. Και αυτό αφορά την κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 37, ψήφοι κατά: 89, αποχές: 12.

Σημείο 2.4:

Να προστεθεί μετά την τελευταία πρόταση:

«Ωστόσο, η ΕΚΕ, χάρη στον εθελοντικό της χαρακτήρα, επιτρέπει στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις που έχουν εγκατασταθεί στις χώρες αυτές να μην προσφεύγουν στην παιδική εργασία, ακόμη κι αν η νομοθεσία των χωρών αυτών δεν το απαγορεύει. Η ΕΚΕ μπορεί να ενθαρρύνει τις επιχειρήσεις στις χώρες αυτές να προσλαμβάνουν τους γονείς με μισθούς υψηλότερους από τους μισθούς των παιδιών αν και πολύ χαμηλότερους σε σύγκριση με τους ευρωπαϊκούς μισθούς.»

Αιτιολογία

Το παράδειγμα αυτό δείχνει σαφώς ότι δεν υπάρχει διαφορά ανάμεσα στην κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων και την ευθύνη τους όσον αφορά τα κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών καθώς και ότι ο εθελοντικός χαρακτήρας της ΕΚΕ επιτρέπει τη λήψη μέτρων υψηλότερου επιπέδου από αυτό της εθνικής νομοθεσίας

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 48, ψήφοι κατά: 71, αποχές: 11.

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η συμβολή της ΟΚΕ στη χάραξη των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το 2002»

(2002/C 125/12)

Στις 29 Νοεμβρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 3 του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση με το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 25 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση της κας Konitzer.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας, της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 20ής Μαρτίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Σκοπός της γνωμοδότησης πρωτοβουλίας της ΟΚΕ

Στόχος της γνωμοδότησης είναι:

- να προσφέρει τη βάση για την επεξεργασία των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών για το 2002 από την Επιτροπή και το Συμβούλιο·
- να συμβάλει στην ανάπτυξη της δημόσιας συζήτησης που διεξάγεται σχετικά με τον συντονισμό και το περιεχόμενο των οικονομικών πολιτικών σε κοινοτικό επίπεδο·
- να προωθήσει την συζήτηση που διεξάγεται μεταξύ των οργανώσεων και κοινωνικοοικονομικών ομάδων που εκπροσωπούνται στην ΟΚΕ.

2. Οι ισχυρούς διαδικασίες συντονισμού της οικονομικής πολιτικής και η αναγκαιότητα περαιτέρω ανάπτυξής τους και ορθολογισμού τους

2.1. Η φιλοσοφία της Συνθήκης του Μάαστριχτ

Το κεφάλαιο «οικονομική πολιτική» (Άρθρα 98 έως 124) της Συνθήκης αναθέτει την αρμοδιότητα για την οικονομική πολιτική γενικά στα κράτη μέλη. Ωστόσο, η οικονομική πολιτική θεωρείται από τη Συνθήκη ως υπόθεση κοινού συμφέροντος. Συνεπώς, οι εθνικές πολιτικές θα πρέπει να συντονιστούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να συμβάλουν στην υλοποίηση των στόχων της κοινότητας με την έννοια του Άρθρου 2 (1). Το έγγραφο «γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Κοινότητας» αποτελεί έγγραφο καθοριστικής σημασίας για την κοινοτική οικονομική πολιτική. Πρόκειται για μια (μη δεσμευτική) σύσταση του Συμβουλίου η οποία καταρτίστηκε με βάση τη σχετική σύσταση της Επιτροπής και την τελική δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Το Συμβούλιο ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το περιεχόμενο της σύστασής του. Η υλοποίηση των γενικών προσανατολισμών ελέγχεται στα πλαίσια διακυβερνητικής διαδικασίας. Σε περίπτωση που διαπιστωθούν παραβάσεις θα μπορεί να διατυπωθεί νέα σύσταση προς τα

ενδιαφερόμενα κράτη μέλη η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει κύρωση εφόσον δημοσιευθεί. Συγκεκριμένες οδηγίες για την οικονομική πολιτική, πέρα από την αρχή της ανοικτής οικονομίας της αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό και ενθάρρυνση της αποτελεσματικής αξιοποίησης των πόρων, περιέχει το κεφάλαιο της Συνθήκης για την οικονομική πολιτική, μόνο στις οδηγίες σχετικά με τη δημοσιονομική πολιτική. Σκοπός των οδηγιών αυτών (2) είναι να διασφαλισθεί ότι οι δημοσιονομικές πολιτικές που εφαρμόζονται με ευθύνη των κρατών μελών και είναι προσανατολισμένες προς την τιμαριθμική σταθερότητα δεν θα δυσχεράνουν την εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής που χαράσσεται στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ). Το Σύμφωνο για τη σταθερότητα και την οικονομική ανάπτυξη συμπληρώνει και στηρίζει τους γενικούς προσανατολισμούς στο πλαίσιο της ΟΝΕ.

2.2. Οι διαδικασίες που προβλέπει η Συνθήκη και οι κατευθυντήριες γραμμές συμπληρώθηκαν και αναπτύχθηκαν περαιτέρω:

- στο Άμστερνταμ προστέθηκε στη συνθήκη ο τίτλος «Απασχόληση». Επαναφέρει, όσον αφορά τους γενικούς προσανατολισμούς για την απασχόληση, την κοινοτική διαδικασία η οποία δεν περιλαμβάνονταν στις γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής της Συνθήκης του Μάαστριχτ (πρόταση της Επιτροπής η οποία τροποποιείται από το Συμβούλιο μόνο με ομόφωνη απόφαση αλλά υιοθετείται με ειδική πλειοψηφία).
- στη συνέχεια αναπτύχθηκαν διάφορες «διαδικασίες» όπως:
 - η διαδικασία του Λουξεμβούργου για την αγορά εργασίας·
 - η διαδικασία του Κάρντιφ για την διαρθρωτική πολιτική (στον τομέα των αγορών αγαθών και συντελεστών παραγωγής)·
 - η διαδικασία της Κολωνίας για τον μακροοικονομικό διάλογο μεταξύ των αρμοδίων της νομισματικής, δημοσιονομικής και μισθολογικής πολιτικής ενόψει της βελτίωσης του συνδυασμού μακροοικονομικών πολιτικών στην ΟΝΕ.

(1) Στο άρθρο αυτό περιλαμβάνονται επίσης οι στόχοι της ανάπτυξης και της απασχόλησης.

(2) Δεν επιτρέπεται η χρηματοδότηση των κρατικών ελλειμμάτων, δεν επιτρέπεται η προνομακή πρόσβαση του κράτους στις αγορές κεφαλαίων, δεν επιτρέπεται η ανάληψη εγγυήσεων για τα χρέη άλλων κρατών ή δημόσιων οργανισμών, επιβάλλεται η αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων (Άρθρα 101-104 της Συνθήκης).

- Οι «διαδικασίες» αυτές συμπληρώθηκαν με τους στόχους που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας στον τομέα της ανάπτυξης της τεχνολογικής προόδου και της πλήρους απασχόλησης.
- Επιπλέον, σ' αυτό προστέθηκε ένα εξαιρετικά δύσκολα κατανοητό σύνολο διαβουλεύσεων και συμφωνιών σχετικά με τις μη δεσμευτικές γνωμοδοτήσεις του Κοινοβουλίου, της ΟΚΕ, των κοινωνικών εταίρων καθώς και προσπάθειες της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου για την ανάπτυξη της συζήτησης σχετικά με θέματα που άπτονται της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής: η συνεργασία με τα ιδρύματα οικονομικής έρευνας, οικονομικό φόρουμ Βρυξελλών.
- Σε επίπεδο κυβερνητικών εκπροσώπων εδραιώθηκε ακόμα περισσότερο ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζουν οι επιτροπές (οικονομική και δημοσιονομική επιτροπή, επιτροπή οικονομικής πολιτικής και επιτροπή για την απασχόληση). Η εξέλιξη αυτή περιόρισε εν μέρει το ρόλο της Επιτροπής ως εκπροσώπου των κοινοτικών συμφερόντων. Δημιουργήθηκε ωστόσο μια εντύπωση συναγωνισμού, ελλιπούς διαφάνειας και προβλημάτων όσον αφορά τη σύνθεση των επιτροπών.
- Σε επίπεδο Συμβουλίου συγκροτήθηκε άτυπα η ευρωμάδα η οποία είναι αρμόδια για το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και την ανάπτυξη του συνδυασμού πολιτικών στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση στην οποία ωστόσο η Συνθήκη δεν αναθέτει αρμοδιότητες για τη λήψη αποφάσεων.

2.3. Αξιολόγηση της προσέγγισης της Συνθήκης όσον αφορά τη γενική οικονομική πολιτική

2.3.1. Η εισαγωγή των χαρτονομισμάτων σε ευρώ ως μέσο πληρωμής, η σύγκλιση της Συνέλευσης η οποία θα εξετάσει το μέλλον της Ένωσης καθώς και η επικείμενη διεύρυνση της Κοινότητας οδηγούν προς το ερώτημα αν η ισχύουσα διαδικασία χάραξης και ελέγχου της εφαρμογής των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες και αν μπορεί να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του μέλλοντος.

2.3.2. Στα θετικά στοιχεία συγκαταλέγεται η δημιουργία των προϋποθέσεων σταθερότητας για μια επιτυχημένη υλοποίηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης καθώς το γεγονός ότι τόσο η τήρηση των κανόνων δημοσιονομικής πολιτικής που θεσπίζει η Συνθήκη καθώς όσο και το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης συμβάλουν στην αναχαίτιση των αρνητικών επιπτώσεων στην χρηματοπιστωτική πολιτική των εταίρων αλλά και στη γενική νομισματική πολιτική της Νομισματικής Ένωσης. Ακόμη διαπιστώνεται ότι η μισθολογική και εισοδηματική πολιτική των κοινωνικών εταίρων, οι οποίες δεν αναφέρονται στη Συνθήκη, προσαρμόστηκαν στις απαιτήσεις της σταθερότητας που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση καλύτερα από ό,τι αναμενόταν. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε έναν συνδυασμό πολιτικών για τη Νομισματική Ένωση γενικά ο οποίος, παρά τις σημαντικές δυσμενείς συγκυρίες, οι οποίες οφείλονται ουσιαστικά σε εξωτερικούς παράγοντες, ευνόησε την ανάπτυξη και την απασχόληση περισσότερο απ ό,τι θα είχε συμβεί χωρίς τη Νομισματική Ένωση.

2.3.3. Από την άλλη πλευρά όμως πρέπει να σημειωθεί μια σειρά αρνητικών επιπτώσεων. Σε ορισμένα σημαντικά κράτη μέλη η εδραίωση του δημοσιονομικού προϋπολογισμού δεν προωθήθηκε επαρκώς σε περιόδους θετικής συγκυρίας ώστε να αξιοποιηθούν απόλυτα οι αυτόματοι σταθεροποιητές σε περιόδους αδύνατης συγκυρίας και να αναπτυχθεί μια δραστήρια αντικυκλική πολιτική. Σε αυτό προστίθεται και το γεγονός ότι σε πολλά κράτη μέλη οι δημόσιες επενδύσεις αλλά και οι δαπάνες για την εκπαίδευση και τη διασφάλιση του ανθρώπινου κεφαλαίου υπέστησαν τις συνέπειες τις εδραίωσης του δημοσιονομικού προϋπολογισμού, γεγονός το οποίο όχι μόνο περιορίζει την εσωτερική ζήτηση αλλά ενδέχεται να αποτελέσει και πηγή μελλοντικών προβλημάτων στη διαδικασία προώθησης και επανάκτησης της πλήρους απασχόλησης. Συνολικά μπορεί να λεχθεί ότι στην Κοινότητα και τη Νομισματική Ένωση δεν επιτεύχθηκε η ανάπτυξη διαρκούς σχεδίου μακροοικονομικής πολιτικής το οποίο να στηρίζεται σε ευρύτατη συναίνεση και το οποίο αφενός θα μπορούσε να συμβάλει σε επίπεδο Νομισματικής Ένωσης στην επίτευξη συνδυασμού πολιτικών μεταξύ της νομισματικής, της δημοσιονομικής και της μισθολογικής πολιτικής, και αφετέρου θα εμποδίζει, στο μέτρο του δυνατού, την υπερθέρμανση της πληθωριστικής εξέλιξης στο εσωτερικό και στο εξωτερικό της Κοινότητας και την εξασθένηση της συγκυρίας ώστε να μπορεί να επιτευχθεί, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των παραγωγικών ικανοτήτων, μια όσο το δυνατό αειφόρος ανάπτυξη της γενικής οικονομικής ζήτησης. Μόνο υπό τους όρους αυτούς και με ταυτόχρονη αυξημένη οικονομική απόδοση θα είναι δυνατόν να αναπτυχθούν οι επενδύσεις σε βαθμό ώστε να αξιοποιηθεί το μεγάλο δυναμικό ανάπτυξης και απασχόλησης που διατίθεται στην Κοινότητα, σύμφωνα με τους στόχους του Άρθρου 2 της Συνθήκης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας.

2.4. Προτάσεις της ΟΚΕ για τη βελτίωση των διαδικασιών

2.4.1. Μετά την υλοποίηση της Νομισματικής Ένωσης τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής πολιτικής καθώς και ο συνδυασμός πολιτικών καθορίζονται σε ακόμα μεγαλύτερο βαθμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το ευρωπαϊκό πολιτικό επίπεδο αντιλαμβάνεται επίσης την οικονομική πολιτική ως δημόσια υπόθεση. Η πραγματιστική περαιτέρω ανάπτυξη της προσέγγισης του Μάαστριχτ φαίνεται ωστόσο πολύπλοκη, ελάχιστα αποτελεσματική και διαφανής αλλά από την άλλη πλευρά καθιστά σαφή την ανάγκη δραστηριοποίησης. Η προοπτική της διεύρυνσης της κοινότητας ενισχύει αυτή την ανάγκη. Η συμφωνία που επιτεύχθηκε στο Λάακεν σχετικά με την περαιτέρω εξέλιξη της Κοινότητας θα μπορούσε να αποτελέσει ευκαιρία για την βελτίωση των διατάξεων της Συνθήκης μετά από εμπειριστατωμένη συζήτηση.

2.4.2. Σχετικά με την επεξεργασία της σύστασης της Επιτροπής για τους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής 2002 καθώς και ενόψει της προετοιμασίας της Συνέλευσης, η ΟΚΕ επιθυμεί να διατυπώσει τις ακόλουθες προτάσεις:

- α) Προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη διαφάνεια, η Επιτροπή θα πρέπει κατά την επεξεργασία των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής για το 2002 να καταρτίσει συστηματικό κατάλογο ο οποίος να περιλαμβάνει όλες τις διαδικασίες και διαβουλεύσεις που εφαρμόστηκαν για την κατάρτιση των γενικών γραμμών και την παρακολούθηση της υλοποίησής τους. Παρόμοιος κατάλογος κρίνεται αναγκαίος και ενόψει της αποτελεσματικότητας και απλοσύνης των διαδικασιών. Μια σύντομη περίληψη του καταλόγου αυτού θα μπορούσε να επισυναφθεί στην παρούσα γνωμοδότηση.

β) Χρειάζεται να επεκταθεί η συζήτηση για την ανακοίνωση της Επιτροπής που εκδόθηκε στις 7.2.2001 με θέμα τον καλύτερο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής στην ευρωζώνη ⁽¹⁾ (βλέπε επίσης τη γνωμοδότηση της ΟΚΕ «ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής στην πορεία της ΕΕ» ⁽²⁾ και την έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που κατήρτισε η κα Pervenche Beres) ⁽³⁾.

γ) Θα πρέπει να εξεταστεί ιδιαίτερα ποιες βελτιώσεις θα μπορούσαν να γίνουν όσον αφορά το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής μέσω της θέσπισης δευτερεύουσας νομοθεσίας με βάση το Άρθρο 99, παράγραφος 5.

δ) Σχετικά με τις εργασίες της Συνέλευσης πρέπει να εξεταστεί ποιες τροποποιήσεις της Συνθήκης θα ήταν σκόπιμες στο κεφάλαιο για την οικονομική πολιτική. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει επίσης κατά τη γνώμη μας η εξέταση των ακόλουθων σημείων: καλύτερη προβολή των κοινοτικών συμφερόντων μέσω της αποκατάστασης του δικαιώματος υποβολής προτάσεων της Επιτροπής κατά την χάραξη των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής (Άρθρο 99, παράγραφος 2)· συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της ΟΚΕ και των κοινωνικών εταίρων στις διαδικασίες· καλύτερος ορισμός του ρόλου των επιτροπών· καλύτερος συντονισμός μεταξύ των επιτροπών καθώς και μεταξύ των επιμέρους συνελεύσεων του Συμβουλίου· θεμελίωση της ομάδας ευρώ στη Συνθήκη· περίληψη απλών προδιαγραφών στον τομέα του συνδυασμού μακροοικονομικών πολιτικών και των διαρθρωτικών πολιτικών.

3. Η οικονομική κατάσταση, οι προοπτικές και η πρόκληση που αντιμετωπίζει η οικονομική πολιτική

3.1. Ο ρόλος της ΟΚΕ

Η ΟΚΕ οφείλει να διατυπώσει προτάσεις στους τομείς που έχουν για την ΟΚΕ ιδιαίτερη σημασία ή στους οποίους διαθέτει ιδιαίτερες αρμοδιότητες. Ο ρόλος της δεν είναι όμως να υποκαταστήσει την Επιτροπή και το Συμβούλιο όσον αφορά την χάραξη των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής.

Όσον αφορά τους γενικούς προσανατολισμούς για το 2002 θα ήθελε να επικεντρώσει την προσοχή σε τέσσερις κατηγορίες προβλημάτων:

- στην αξιολόγηση της οικονομικής κατάστασης και των προοπτικών της·
- στη συμβολή για την προσαρμογή και βελτίωση του συνδυασμού μακροοικονομικών πολιτικών·
- στη διατύπωση προτάσεων σχετικά με ορισμένα σημαντικά διαρθρωτικά προβλήματα:
 - δηλαδή τη μεσοπρόθεσμη εξέλιξη των ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων ως προϋπόθεση για την ανάπτυξη και την επαναφορά της πλήρους απασχόλησης·

- τη γήρανση του πληθυσμού και τις μακροπρόθεσμες προκλήσεις που δημιουργεί για την οικονομική πολιτική.

3.2. Η αξιολόγηση της οικονομικής κατάστασης και οι προοπτικές της

Μολονότι οι λανθασμένες προγνώσεις είναι αναπόφευκτες, αξίζει να μελετηθούν τα εξής:

- (i) πώς μπορεί να βελτιωθεί η ποιότητα της ανάλυσης, και
- (ii) με ποιο τρόπο μπορούν να εξαχθούν μέσα από μια διαρκώς μεταβαλλόμενη οικονομική κατάσταση και μεταβαλλόμενες προοπτικές τα κατάλληλα συμπεράσματα για την οικονομική πολιτική.

3.2.1. Σχετικά με το σημείο (i) η Επιτροπή οφείλει να διασφαλίσει ότι, αφενός, διατίθενται ικανοποιητικοί πόροι για την διεξαγωγή της ανάλυσης και της πρόγνωσης και ότι διεξάγεται γενικός και διαφανής διάλογος με την Κεντρική Τράπεζα, τα κράτη μέλη, τους διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) και κυρίως με τα ερευνητικά οικονομικά ιδρύματα. Χρειάζεται να ενισχυθεί ο δημόσιος διάλογος σχετικά με την οικονομική κατάσταση, τις προοπτικές της οικονομίας και τον κατάλληλο συνδυασμό πολιτικών στην οικονομική και Νομισματική Ένωση γενικά. Ο διάλογος αυτός έχει εξαιρετική σημασία για τις μισθολογικές και εισοδηματικές αναλύσεις των εταίρων των συλλογικών συμβάσεων οι οποίοι επηρεάζουν καθοριστικά με τις αποφάσεις τους τον συνδυασμό πολιτικών στην οικονομική και Νομισματική Ένωση.

3.2.2. Σχετικά με το σημείο (ii) κρίνεται απαραίτητο να τροποποιηθεί η συχνότητα με την οποία θα εκδίδονται οι προγνώσεις (δύο φορές το χρόνο). Ωστόσο θα ήταν σκόπιμο να καταρτίζεται τρίμηνη έκθεση για την εξέλιξη της οικονομικής κατάστασης. Η καλύτερη ενημέρωση σχετικά με τη βραχυπρόθεσμη εξέλιξη της οικονομικής κατάστασης δεν πρέπει να οδηγήσει σε μια διαρκή μικροπροσαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής. Κάτω από κανονικές συνθήκες η δημοσιονομική πολιτική επιβάλλεται να εφαρμόζεται με βάση μεσοπρόθεσμα κριτήρια αλλά συγχρόνως πρέπει να διατίθενται ικανοποιητικά περιθώρια για τη δράση των αυτόματων σταθεροποιητών. Το διαρθρωτικό έλλειμμα θα πρέπει να περιοριστεί με βάση τη συμφωνία σταθερότητας και ανάπτυξης ενώ οι μεταβολές του συγκυριακού ελλείμματος θα πρέπει να δρουν σταθεροποιητικά για τη συγκυρία. Η νομισματική πολιτική θα μπορούσε να προσαρμόζεται λεπτομερέστερα στις μεταβολές της γενικής οικονομικής κατάστασης, εφόσον βέβαια λαμβάνεται υπόψη η αναχαιτιστική επίδραση που έχουν τα μέσα της νομισματικής πολιτικής. Στα πλαίσια της διαδικασίας προσαρμογής της μακροοικονομικής πολιτικής στην ευρωπαϊκή και Νομισματική Ένωση θα πρέπει να διερευνηθούν καλύτερα οι εμπειρίες που αποκτήθηκαν κατά τον επιτυχημένο μακροοικονομικό προσανατολισμό κυρίως της νομισματικής πολιτικής των ΗΠΑ κατά τη δεκαετία του '90 και να ληφθούν στο μέτρο του δυνατού υπόψη. Για τα θέματα αυτά του πολιτικού μείγματος για τη νομισματική ένωση γενικά επιβάλλεται, βεβαίως, να ληφθεί υπόψη και η ειδική οικονομική κατάσταση στα επιμέρους κράτη μέλη. Τούτο αποτελεί, ιδίως, αποστολή των οικονομικών παραγόντων των σχετικών κρατών βάσει της οποίας ενισχύεται ολόκληρη η οικονομία.

⁽¹⁾ COM(2001) 82 τελικό.

⁽²⁾ ΕΕ C 139 της 11.5.2001, σ. 60.

⁽³⁾ A5-0307/2001

3.2.3. Η σημερινή κατάσταση (Ιανουάριος 2002) προφανώς χαρακτηρίζεται από στασιμότητα, με ταυτόχρονη απόβλεια εσωτερικής ζήτησης, ελαφρώς αυξανόμενη ανεργία και ελλιπή εμπιστοσύνη των καταναλωτών και των επιχειρηματιών. Ωστόσο ο συνδυασμός πολιτικών χαλάρωσε λόγω της προβλεπόμενης μείωσης του πληθωρισμού και σημαντικοί παράγοντες όπως π.χ. η συνολική οικονομική αποδοτικότητα στο εσωτερικό και η ανταγωνιστικότητα από άποψη κόστους προς το εξωτερικό παραμένουν σχετικά ευνοϊκοί. Δεδομένου ότι και εκτός της Κοινότητας αναμένεται η αναδέρμανση της οικονομικής ανάπτυξης έως το τέλος του 2003 φαίνεται, κατά τη γνώμη της ΟΚΕ, εφικτή η επίτευξη αναπτυξιακού ρυθμού της τάξης του 3 % το 2003, εάν συνεχιστούν οι πολιτικές φιλοδοξίες και προσπάθειες. Η ανάπτυξη αυτή θα μπορούσε να στηριχθεί με μια επιτάχυνση της εσωτερικής και εξωτερικής ζήτησης. Οι διατιθέμενες παραγωγικές ικανότητες φαίνεται ότι επαρκούν.

3.3. Συμβολή στην προσαρμογή και βελτίωση του συνδυασμού μακροοικονομικών πολιτικών

Κάτω από τις σημερινές συνθήκες η μακροοικονομική πολιτική οφείλει να στηρίζει την αναμενόμενη οικονομική ανάπτυξη και να την εντάξει σε μια αιεφόρο και αυτοστηριζόμενη αναπτυξιακή διαδικασία η οποία θα καθιστά δυνατή την υλοποίηση των στόχων που τέθηκαν στη Λισσαβόνα σχετικά με την απασχόληση και την παραγωγικότητα.

Στη γνωμοδότηση που εξέδωσε το Νοέμβριο 2001, η ΟΚΕ⁽¹⁾ ανέπτυξε τις σκέψεις της σχετικά με το πώς θα πρέπει να συντονιστούν η δημοσιονομική πολιτική των εθνικών κυβερνήσεων με την μισθολογική πολιτική των κοινωνικών εταίρων και τη νομισματική πολιτική της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας προκειμένου να διατηρηθεί η σταθερότητα και συγχρόνως να επιτευχθεί ένας όσο το δυνατόν ευνοϊκότερος συνδυασμός πολιτικών για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Στην Νομισματική Ένωση ο συντονισμός αυτός αποτελεί κοινοτικό συμφέρον. Η Επιτροπή, ως εκπρόσωπος του κοινοτικού συμφέροντος θα πρέπει στους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής για το 2002 να σεβαστεί την αυτονομία των επιμέρους παραγόντων ή ομάδων παραγόντων και συγχρόνως να διευκρινίσει ποιες είναι οι συμβολές που αναμένονται από τους επιμέρους παράγοντες για τη βραχυπρόθεσμη και τη μεσοπρόθεσμη οπτική της ανάπτυξης. Ο γενικός κανόνας είναι ότι όσο καλύτερα λαμβάνονται υπόψη από την δημοσιονομική πολιτική και τη μισθολογική πολιτική οι βραχυπρόθεσμοι και μεσοπρόθεσμοι όροι σταθερότητας και ανάπτυξης τόσο καλύτερα μπορεί η νομισματική πολιτική, εφόσον διασφαλιστεί ο στόχος της σταθερότητας, να στηρίζει τη γενικότερη οικονομική πολιτική με προοπτική την ανάπτυξη και την απασχόληση. Τα περιθώρια που θα προκύψουν από το γεγονός αυτό θα πρέπει να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά από τη νομισματική πολιτική, σύμφωνα με το Άρθρο 105, παράγραφος 1, 2η πρόταση.

Η σχέση που υφίσταται μεταξύ του συνδυασμού μακροοικονομικών πολιτικών στη Νομισματική Ένωση και της αναδέρμανσης της οικονομικής ανάπτυξης καθώς και η μακροπρόθεσμη διαδικασία ανάπτυξης που απαιτείται για την υλοποίηση των στόχων της Λισσαβόνας αποτελεί κατ' εξοχήν θέμα του μακροοικονομικού διαλόγου (διαδικασία της Κολωνίας). Η Επιτροπή, ως εκπρόσωπος των κοινοτικών συμφερόντων θα πρέπει να υποβάλει στα πλαίσια του μακροοικονομικού διαλόγου ένα έγγραφο εργασίας σχετικά με το θέμα αυτό. Η ΟΚΕ είναι πρόθυμη να συμβάλει ουσιαστικά στο στόχο αυτό.

(1) Έγγρ. ΕΕ C 48 της 21.2.2002. «Οι μεταβολές των παγκόσμιων οικονομικών συνθηκών και οι νέες οικονομικές προκλήσεις που αντιμετώπιζει η Ευρωπαϊκή Ένωση» (ECO/086), σ. 4-6.

3.4. Οι προτάσεις της ΟΚΕ σχετικά με ορισμένα σημαντικά διαρθρωτικά προβλήματα

3.4.1. Η μεσοπρόθεσμη εξέλιξη των ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων ως προϋπόθεση για την ανάπτυξη και την επαναφορά της πλήρους απασχόλησης.

Προκειμένου να υλοποιηθούν οι στόχοι που χάραξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας σχετικά με την παραγωγικότητα και την απασχόληση πρέπει για μια μεγάλη περίοδο (περίπου δέκα έτη) να επιτευχθεί μια σημαντική αύξηση του ΑΕΠ (περισσότερο από 3 %) η οποία να υπερβεί σαφώς την τάση της παραγωγικότητας (κατά το παρελθόν ο μέσος όρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανήλθε περίπου στο 2 %). Παρόμοια ανάπτυξη μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την προϋπόθεση ότι το συνολικό οικονομικό ποσοστό των επενδύσεων θα υπερβεί σταδιακά κατά πολλές ποσοστιαίες μονάδες τον ΑΕΠ (δηλαδή από το σημερινό επίπεδο του 21-22 % σε περίπου 25-26 %. Στις ΗΠΑ το ποσοστό των επενδύσεων κατά τη δεκαετία του '90 αυξήθηκε κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ).

Οι επενδύσεις των επιχειρήσεων που περιλαμβάνονται σε αυτό το ποσοστό επενδύσεων δημιουργούν τις παραγωγικές ικανότητες και πραγματικές θέσεις απασχόλησης που χρειάζονται για μια ανάπτυξη χωρίς πληθωριστικές τάσεις, εντάσσουν την τεχνική πρόοδο στην οικονομική διαδικασία (παραγωγικότητα) και συγχρόνως αποτελούν σημαντικό παράγοντα ζήτησης για μια αυτοστηριζόμενη ανάπτυξη. Θα ήταν σκόπιμο να εκτιμηθούν τα απαραίτητα μεγέθη τόσο για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και για τη Νομισματική Ένωση αλλά και για τα επιμέρους κράτη μέλη στα πλαίσια μιας μακροδιαρθρωτικής συγκριτικής μελέτης. Ακόμη σημαντικότερο θα ήταν ωστόσο να καθοριστούν οι σημαντικότεροι παράγοντες προσανατολισμού παρόμοιας αύξησης των επενδύσεων στον τομέα της ζήτησης και της εξέλιξης της αποδοτικότητας καθώς και κατά την υλοποίηση μιας υγιούς ισορροπίας μεταξύ των αποταμιεύσεων και των επενδύσεων και συγχρόνως να εξεταστούν οι επιπτώσεις για την εξέλιξη των δημοσίων προϋπολογισμών, την εξέλιξη των μισθών και το ισοζύγιο των πληρωμών και να συζητηθούν στο μακροοικονομικό διάλογο με τους παράγοντες που καθορίζουν τον σχεδιασμό των πολιτικών.

Οι δημόσιες επενδύσεις που συμπεριλαμβάνονται στο γενικό ποσοστό των οικονομικών επενδύσεων⁽²⁾ περιορίστηκαν στα πλαίσια της γαίωποιησης των δημοσίων προϋπολογισμών (μέσος κοινοτικός όρος 1970: 4,2 %· 1980: 3,2 %· 2001: 2,3 % του ΑΕΠ) προκειμένου να διασφαλιστεί μια απρόσκοπτη ανάπτυξη στο μέλλον (ιδιαίτερα στον τομέα των υποδομών) είναι απαραίτητο να επιτευχθεί μια ορισμένη αύξηση των δημοσίων επενδύσεων (κατά κανόνα του 3 % της επιδιωκόμενης οικονομικής ανάπτυξης) επειδή όμως η δραιοση των δημοσίων προϋπολογισμών πρέπει να συνεχιστεί στα πλαίσια της αναπτυξιακής διαδικασίας για ένα χρονικό διάστημα ακόμη θα ήταν σκόπιμο να συμπεριληφθούν στα εθνικά πολυετή προγράμματα για τη σταθερότητα ανάλογες τιμές αναφοράς. Η διαδικασία αυτή θα μπορούσε επίσης να εφαρμοστεί και στις άυλες επενδύσεις όπως στον εκπαιδευτικό τομέα.

(2) Θα πρέπει να αναλυθούν τα στατιστικά προβλήματα που αφορούν τις δημόσιες επενδύσεις που πραγματοποιούνται στα πλαίσια εταιρικής σχέσης δημοσίου/ιδιωτικού τομέα.

3.4.2. Η γήρανση του πληθυσμού και οι μακροπρόθεσμες προκλήσεις που δημιουργεί για την οικονομική πολιτική

Οι μακροπρόθεσμες προκλήσεις που συνεπάγεται η γήρανση του πληθυσμού για την οικονομική πολιτική θα πρέπει να ληφθούν κατάλληλα υπόψη στα πλαίσια των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής 2002. Η ΟΚΕ έχει διατυπώσει τη θέση της σχετικά με τα προβλήματα αυτά επανειλημμένα⁽¹⁾ κατά το τελευταίο διάστημα και συνεπώς δεν κρίνεται αναγκαίο να επανέλθουμε στα πλαίσια αυτής της γνωμοδότησης και πάλι στο θέμα αυτό. Επιπλέον, ο Πρόεδρος της Επιτροπής κ. Prodi⁽²⁾ κάλεσε την ΟΚΕ να καταρτίσει διερευνητική γνωμοδότηση με θέμα την αναθεώρηση του συστήματος συνταξιοδοτήσεως. Ωστόσο πρέπει να υπογραμμισθεί ρητά ότι η αύξηση των εργαζομένων όπως προβλέπεται από την στρατηγική της Λισσαβόνας θα αντισταθμίσει σε μεγάλο βαθμό την αύξηση του αριθμού των ηλικιωμένων ατόμων κατά τα επόμενα 20 έτη. Κατά αυτόν τον τρόπο η υλοποίηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας αποκτά ακόμη

μεγαλύτερη σημασία για την ισορροπία των συνταξιοδοτικών συστημάτων ακόμη κι αν το μακροπρόθεσμο πρόβλημα της γήρανσης του πληθυσμού δεν θα έχει επιλυθεί κατά αυτόν τον τρόπο κατά τα επόμενα 50 έτη.

4. Συμπέρασμα

Η χάραξη των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής για το 2002 συμπίπτει με τη στιγμή της σύγκλησης της Συνέλευσης για το μέλλον της Κοινότητας αλλά και με τη στιγμή της επιτυχημένης εισαγωγής χαρτονομισμάτων και κερμάτων σε ευρώ.

Η επιτυχία της Νομισματικής Ένωσης από τη μία πλευρά και η αποτυχία της Κοινότητας όσον αφορά την αξιοποίηση του τεράστιου δυναμικού που διαθέτει στον τομέα της απασχόλησης και της οικονομικής ανάπτυξης από την άλλη πλευρά αποτελεί μια αντίφαση που απαιτεί την γενική αναθεώρηση των διαδικασιών αλλά και το περιεχόμενο των οικονομικών πολιτικών. Η επικείμενη διεύρυνση της Κοινότητας καθιστά επείγοντως αναγκαία την επανεξέταση των μηχανισμών συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Για τον λόγο αυτό, η ΟΚΕ διατυπώνει στη γνωμοδότησή της προτάσεις τόσο όσον αφορά τους μηχανισμούς συντονισμού όσο και το περιεχόμενο των οικονομικών πολιτικών.

(1) ΕΕ C 48 της 21.2.2002, ΕΕ C 36 της 8.2.2002, ΕΕ C 14 της 16.1.2002.

(2) Επιστολή της 10ης Ιανουαρίου 2002.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση — μια Λευκή Βίβλος»

(COM(2001) 428 τελικό)

(2002/C 125/13)

Στις 30 Ιουλίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της ΣΕΚ, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για το ανωτέρω θέμα.

Κατά τη σύνοδο ολομέλειας της 12ης και 13ης Σεπτεμβρίου 2001, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε, σύμφωνα με τα άρθρα 11, παράγραφος 4, και 19, παράγραφος 1, του Εσωτερικού Κανονισμού της, να συγκροτήσει υποεπιτροπή στην οποία ανατέθηκε η κατάρτιση σχεδίου γνωμοδότησης για το θέμα.

Η υποεπιτροπή υιοθέτησε τη γνωμοδότησή της στις 12 Μαρτίου 2002 με βάση εισηγητική έκθεση της εισηγήτριας, κας Engelen-Kefer, και της συνεισηγήτριας, κας Πάρη.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας (συνεδρίαση της 20ης Μαρτίου 2002) η ΟΚΕ υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 75 ψήφους υπέρ και 4 αποχές.

1. Το μέλλον της Ευρώπης διαμορφώνεται με βελτιωμένους τρόπους διακυβέρνησης: δύο διαδικασίες μεταρρυθμίσιμης — ένας στόχος

1.1. Στα πλαίσια ενός ευρέως και διαρθρωμένου διαλόγου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε το Λευκό Βιβλίο της για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση στις 25 Ιουλίου 2001. Έτσι, άνοιξε τον δρόμο για μία από τις κύριες μεταρρυθμίσεις που ο Πρόεδρος της Επιτροπής, κ. Romano Prodi, είχε εξαγγείλει στις αρχές του 2000. Η διεξοδική εξέταση της κατάστασης στην οποία βρίσκεται η ΕΕ και η απλοποίηση και βελτίωση της χάραξης πολιτικών από τα ευρωπαϊκά όργανα, καθώς και των μεθόδων εργασίας τους — με βάση τη σημερινή συνθήκη — αποτελούν τους στόχους της μεταρρυθμίσιμης προκειμένου η Ευρωπαϊκή Ένωση να γίνει πιο αποτελεσματική, καλύτερα κατανοητή, και να προσεγγίσει περισσότερο τους πολίτες της κατά τρόπο πιο ανοικτό, συνεκτικό, διαφανή και υπεύθυνο.

1.2. Σήμερα, εξελίσσονται παράλληλα δύο μεταρρυθμιστικές διεργασίες που είναι η συζήτηση για το μέλλον της ΕΕ και η συζήτηση για τη διακυβέρνηση. Η Ευρωπαϊκή Σύνοδος Κορυφής του Laeken, στις 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, προσδιόρισε τη σύνθεση και την ημερήσια διάταξη της Συνέλευσης που προετοιμάζει την επόμενη διακυβερνητική διάσκεψη. Με την σύσταση της εν λόγω Συνέλευσης, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων έδωσαν σημαντική ώθηση στην περαιτέρω ανάπτυξη της δημοκρατίας στην Ευρώπη δεδομένου ότι οι πολίτες και οι εκπρόσωποί τους θα συμμετάσχουν για πρώτη φορά στις αποφάσεις που θα αφορούν την μελλοντική διαμόρφωση του ευρωπαϊκού διοικητικού συστήματος, στο πνεύμα ενός πιο ανοικτού και συμμετοχικού τύπου διακυβέρνησης. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι, και η Επιτροπή των Περιφερειών θα συμμετάσχουν ως παρατηρητές στη Συνέλευση. Αυτό ανταποκρίνεται στο ρόλο της ΟΚΕ ως του μόνου θεσμοθετημένου οργάνου εκπροσώπησης της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών.

1.3. Η ΟΚΕ επικροτεί το Λευκό Βιβλίο και προτρέπει την Επιτροπή να προωθήσει τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις για την καλή διακυβέρνηση που επισημαίνονται σε αυτό, δεδομένου ότι προσφέρεται η ευκαιρία να δειχθεί στο κοινό ότι αναλαμβάνονται

ταχέως πρωτοβουλίες για να διορθωθούν οι ελλείψεις που υφίστανται όσον αφορά τη χάραξη και την εκτέλεση της πολιτικής και να προαχθεί η συμμετοχή του κοινού στις εργασίες της.

1.4. Επιπλέον, ενόψει της προσεχούς διεύρυνσης, το μέγεθος της οποίας δεν έχει προηγούμενο στην ιστορία της ΕΕ, αλλά και της εμβάθυνσης αυτής, επείγει να πραγματοποιηθούν μεταρρυθμίσεις. Εάν η Επιτροπή και τα άλλα όργανα δεν βελτιώσουν τις διαρθρώσεις και τις μεθόδους εργασίας τους πριν την επόμενη διακυβερνητική διάσκεψη του 2004, θα απολεσθεί πολύτιμος χρόνος.

1.5. Η ΟΚΕ παρακολουθεί ενεργώς τα θέματα που άπτονται της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας, ως το θεσμοθετημένο⁽¹⁾ όργανο εκπροσώπησης της κοινωνίας των πολιτών. Οι δράσεις της επιδιώκουν ένα διττό στόχο που είναι η προαγωγή νέων συνεργιών μεταξύ των οργάνων της ΕΕ και η ανάπτυξη του ρόλου της ως οργάνου διαμεσολάβησης μεταξύ των οργάνων της ΕΕ και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Στα πλαίσια αυτά, η ΟΚΕ επικροτεί το πρωτόκολλο που υπέγραψε με την Επιτροπή στις 24 Σεπτεμβρίου σχετικά με ρυθμίσεις για τη συνεργασία με στόχο την βελτίωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

1.6. Τα τελευταία χρόνια, η ΟΚΕ διοργάνωσε συζητή-

(1) Το άρθρο 257 της ΣΕΚ ορίζει ότι «η επιτροπή αυτή συγκροτείται από αντιπροσώπους των διαφόρων συνιστωσών οικονομικής και κοινωνικής φύσεως της οργανωμένης ιδιωτικής κοινωνίας, ιδίως των παραγωγών, των γεωργών, των μεταφορέων, των εργαζομένων, των εμπόρων, των βιοτεχνών, των ελευθερίων επαγγελματιών, των καταναλωτών και του γενικού συμφέροντος».

σεις ⁽¹⁾ και εξέδωσε σειρά γνωμοδοτήσεων ⁽²⁾ στις οποίες επικεντρώνεται ιδιαίτερα στην διασφάλιση της ουσιαστικής συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Στις προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της περιλαμβάνονται ορισμένες προτάσεις στον τομέα αυτό, ορισμένες από τις οποίες, δυστυχώς, δεν συνεκτιμώνται στο Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής.

1.7. Στην παρούσα γνωμοδότησή της για το Λευκό Βιβλίο, η ΟΚΕ επικεντρώνεται σε θέματα που την αφορούν περισσότερο και στα οποία μπορεί να προσφέρει προστιθέμενη αξία. Το ενδιαφέρον εστιάζεται σε τρεις άξονες: τα αίτια και οι αρχές της καλύτερης διακυβέρνησης, προτάσεις για την βελτίωση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών και θέσπιση καλύτερων ρυθμίσεων και, τέλος, ο ρόλος της ΟΚΕ.

2. Ποιοι είναι οι λόγοι μεταρρύθμισης του συστήματος ευρωπαϊκής διακυβέρνησης

2.1. Η ΕΕ έχει οπωσδήποτε σημειώσει τεράστια πρόοδο. Ωστόσο, πολλοί Ευρωπαίοι αισθάνονται απομακρυσμένοι από το έργο της για τους λόγους που ορθώς αναφέρονται στο Λευκό Βιβλίο — εσφαλμένες εικόνες, κακή επικοινωνία, ανεπαρκής συμμετοχή και άγνοια.

2.2. Για το σκεπτικισμό του κοινού ευθύνονται, επίσης, οι ελλείψεις των πολιτικών στόχων και των μέτρων της ΕΕ. Η ΕΕ πρέπει να αποφεύγει να προξενεί υπερβολικές προσδοκίες στις οποίες δεν μπορεί να ανταποκριθεί, με αποτέλεσμα να προκαλείται δυσπιστία και να υπονομεύεται η αξιοπιστία της. Για να προαχθεί η ευρωπαϊκή ταυτότητα, οι κοινές αξίες των πολιτών της ΕΕ πρέπει

(¹) Για παράδειγμα:

- Η κοινωνική οικονομία και η ενιαία αγορά — 12 Οκτωβρίου 1999.
- Η πρώτη συνέλευση της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο — 15 και 16 Οκτωβρίου 1999.
- Διαλέγοντας το μέλλον μας: η διαμόρφωση του δού προγράμματος δράσης της ΕΕ για το περιβάλλον — οι απόψεις της κοινωνίας των πολιτών — 7 Μαρτίου 2001.
- Το ευρώ: μπορούμε να προβλέψουμε όλες τις αντιδράσεις; — 14 Μαΐου 2001.
- Η διαμόρφωση της στρατηγικής για μια βιώσιμη ΕΕ: οι απόψεις της κοινωνίας των πολιτών και των δημόσιων αρχών — 26 και 27 Απριλίου 2001.
- Διάσκεψη για το ρόλο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση — 8 και 9 Νοεμβρίου 2001.

(²) Βλέπε, για παράδειγμα:

- «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση» — ΕΕ C 329 της 17.12.1999.
- «Διακυβερνητική διάσκεψη 2000 — ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής» — ΕΕ C 117 της 16.4.2000.
- «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης» — ΕΕ C 268 της 19.9.2000.
- «Στρατηγικοί στόχοι 2000-2005» — ΕΕ C 14 της 16.1.2001.
- «Η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: η συμβολή της ΟΚΕ στο Λευκό Βιβλίο» — ΕΕ C 193 της 10.7.2001.

να μεταφραστούν σε αποτελεσματικές κοινοτικές πολιτικές και απτά αποτελέσματα για όλους. Η περίπτωση του ευρώ αποδεικνύει την ισχύ του επιχειρήματος αυτού. Αξίζει να σημειωθεί ο ενθουσιασμός με τον οποίο οι πολίτες αποδέχτηκαν το νέο νόμισμα και συμμετείχαν ενεργά στην επιτυχή εισαγωγή του.

2.3. Οι Ευρωπαίοι επιθυμούν μια Ευρώπη ασφαλή, σταθερή, με κοινωνικό πρόσωπο, με υγιείς οικονομικές επιδόσεις, που σέβεται το περιβάλλον, δημιουργεί υγιείς συνθήκες διαβίωσης και εργασίας, και που μεριμνά για την παροχή βασικών αγαθών και υπηρεσιών υψηλής ποιότητας σε όλους τους πολίτες και σε προσιτό κόστος. Αυτοί οι περιεκτικοί στόχοι, στους οποίους συμπεριλαμβάνεται και ο σεβασμός του πολιτισμού των κρατών μελών, πρέπει να αναγνωριστούν ως κοινές αξίες, να οριστούν και — αν είναι ανάγκη — να διευρυνθούν και να υλοποιηθούν ως έχουν. Μόνο τότε θα μπορέσουν οι πολίτες της ΕΕ να αναγνωρίσουν τα οφέλη μιας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας και να την υποστηρίξουν. Η ΟΚΕ θα εντείνει τις προσπάθειές της — ιδιαίτερος ενόψει της διεύρυνσης και της παγκοσμιοποίησης — για να προαγάγει περισσότερο την επίγνωση του κοινού όσον αφορά τη σημασία που έχει η ΕΕ ως κοινότητα αξιών.

2.4. Επιπλέον, η γλώσσα που χρησιμοποιεί η ΕΕ δεν συμβάλλει στην κατανόηση του έργου της. Η ΟΚΕ συνιστά οι περαιτέρω δημοσιεύσεις της Επιτροπής και η κοινοτική νομοθεσία να συντάσσονται σε μια πιο κατανοητή γλώσσα.

3. Οι αρχές διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

3.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υποστηρίζει πλήρως τόσο τις πέντε αρχές της χρηστής διακυβέρνησης που προτείνει η Επιτροπή — τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και την συνοχή — όσο και την ανάλυσή της. Οι αρχές αυτές πρέπει να εφαρμόζονται αποτελεσματικά και υπεύθυνα. Ωστόσο, η ΟΚΕ τονίζει ότι η λογοδοσία δεν σημαίνει μόνο διευκρίνιση των ρόλων και των αρμοδιοτήτων, αλλά και του ποιο πρόσωπο ή σώμα είναι υπόλογο και με ποιον τρόπο.

3.2. Εκτός από τις πέντε αρχές που προαναφέρθηκαν, η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει ότι η επικουρικότητα είναι η βασικότερη και σημαντικότερη αρχή στην οποία πρέπει να στηρίζεται η χρηστή διακυβέρνηση. Ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την επικουρικότητα, η ΟΚΕ θα ήθελε να επαναλάβει ότι δεν πρόκειται απλώς για μια αρχή διοικητικής τεχνικής και κατανομής αρμοδιοτήτων, αλλά και για έκφραση μιας ορισμένης αντίληψης για το άτομο, την ελευθερία του, τις ευθύνες του, και την κοινωνία μέσα στην οποία ζει. Η κοινωνία θα λειτουργούσε καλύτερα εάν οι πολίτες ένοιωθαν ότι οι αποφάσεις που τους αφορούν λαμβάνονται στο πλέον κατάλληλο

επίπεδο. Το κατάλληλο επίπεδο δεν προσδιορίζεται μόνον από εδαφικά κριτήρια (ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό), αλλά και από κριτήρια που έχουν σχέση με τη λειτουργία, με μέτρο την ειδική εμπειρογνομosύνη (δημόσιες αρχές, οικονομική κοινότητα, κοινωνικοί εταίροι και άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών). Όταν αποφασίζεται ποιοι πρέπει να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, εκτός από την αρχή της «εδαφικής (κάθετης) επικουρικότητας», και η αρχή της «λειτουργικής (οριζόντιας) επικουρικότητας», οι οποίες, και οι δύο, εγγυώνται από μόνες τους ότι οι ανησυχίες των πολιτών θα βρουν μεγαλύτερη ανταπόκριση, καθώς και την διασφάλιση μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας. Αυτά τα δύο επίπεδα επικουρικότητας θα πρέπει να αλληλοσυμπληρώνονται. Η ΟΚΕ αποτελεί το όργανο που διασυνδέει την εδαφική και τη λειτουργική επικουρικότητα, προσφέροντας προστιθέμενη αξία στην προσπάθεια για τη βελτίωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

4. Προτάσεις για αλλαγές

4.1. Διαφάνεια και επικοινωνία

4.1.1. Η ΟΚΕ επικροτεί την πρόταση του Λευκού Βιβλίου να ληφθούν μέτρα ώστε οι μέθοδοι εργασίας των ευρωπαϊκών οργάνων να καταστούν πιο διαφανείς και γνωστές. Όσο μεγαλύτερη είναι η διαφάνεια της διαδικασίας χάραξης πολιτικών στην ΕΕ, τόσο ευκολότερο θα είναι για το ευρύ κοινό και τους πολιτικούς παράγοντες στα κράτη μέλη να συμβάλουν στη διαμόρφωση των κοινοτικών στόχων και μέτρων, να τα κατανοήσουν στο σύνολό τους, και να τα αξιολογήσουν δίκαια. Όπως είναι φυσικό, η ΟΚΕ επιδοκιμάζει όλες τις προσπάθειες που γίνονται από την Επιτροπή και άλλα κοινοτικά όργανα προκειμένου κάθε στάδιο χάραξης και εκτέλεσης της πολιτικής να είναι σαφές και κατανοητό.

4.1.2. Η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει ότι τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν υιοθετήσει σε μεγάλο βαθμό την αρχή αυτή και προτίθενται να συμμετάσχουν πλήρως σε μία διάφανη και εποικοδομητική συνεργασία. Εντούτοις, η έλλειψη διαφάνειας που χαρακτηρίζει τις εργασίες του Συμβουλίου αποτελεί πηγή ανησυχίας.

4.1.3. Η ΟΚΕ έλαβε από την πλευρά της μέτρα για να αυξήσει τη διαφάνεια των εργασιών της και προτίθεται να αναπτύξει περισσότερο την επικοινωνία της, όχι μόνο σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και με τα σημερινά και τα υποψήφια κράτη μέλη. Θα προβεί δε στις ενέργειες αυτές σε συνεργασία με την Επιτροπή, όπως προβλέπεται στο σχετικό πρωτόκολλο.

4.1.4. Η παροχή ακριβούς πληροφόρησης, η διαφάνεια, και η ενδεδειγμένη γνωστοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών δεν αποτελούν καθήκον των ευρωπαϊκών οργάνων μόνο. Στην προσπάθεια αυτή πρέπει να συμμετέχουν και οι ενδιαφερόμενοι φορείς από το χώρο της πολιτικής και της κοινωνίας των πολιτών στα κράτη μέλη. Για το λόγο αυτό, η ΟΚΕ υποστηρίζει με θέρμη την

έκκληση του Λευκού Βιβλίου στα κράτη μέλη να προσπαθήσουν να προαγάγουν την ανταλλαγή απόψεων και πληροφοριών μεταξύ ευρωπαϊκών, εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Και σε αυτή την περίπτωση, τα μέλη της ΟΚΕ μπορούν να συμβάλουν στην προσπάθεια να γίνουν κατανοητά σε διάφορα επίπεδα στις χώρες τους ευρωπαϊκά θέματα με τα οποία ασχολούνται.

4.1.5. Αυτό θα απαιτήσει τη χρήση όλων των σύγχρονων μέσων και την ανάπτυξη διαύλων επικοινωνίας στα πλαίσια ενός αμφίδρομου διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών και τις οργανώσεις της. Όσον αφορά τα μέσα επικοινωνίας, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η χρήση των νέων τεχνολογιών διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Το Λευκό Βιβλίο διατυπώνει μια σειρά σχετικών προτάσεων που υποστηρίζονται από την ΟΚΕ και θα πρέπει να εφαρμοστούν αμέσως.

4.1.6. Όσον αφορά το θέμα της πληροφόρησης των πολιτών, η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει τη σημασία που έχει η εκπαίδευση, γεγονός το οποίο δεν συνεκτιμάται στο Λευκό Βιβλίο. Όλα τα επίσημοι (π.χ., σχολεία, πανεπιστήμια, και κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης) και άτυποι εκπαιδευτικοί φορείς (π.χ., οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, χώρος εργασίας ή συνδικαλιστικές οργανώσεις) μπορούν να εκπληρώσουν σημαντική αποστολή στο χώρο αυτό. Η εφαρμογή συμμετοχικών μεθόδων εκπαίδευσης και οι οργανώσεις άτυπης εκπαίδευσης είναι ιδιαίτερα πολύτιμες. Πρέπει να ενημερωθούν όλοι οι πολίτες, μικροί και μεγάλοι, για τα βασικά και στοιχειώδη δεδομένα της ΕΕ — γιατί υπάρχει, ποια είναι τα μέλη της, πως λαμβάνονται αποφάσεις, ποια θέματα εμπιπτουν στις αρμοδιότητές της και ποια όχι, πως συμμετέχουν τα κράτη μέλη στις αποφάσεις που λαμβάνονται. Αυτό θα βοηθήσει τους ευρωπαίους πολίτες όχι μόνο να κατανοήσουν περισσότερο αλλά και να αξιολογούν καλύτερα τις πληροφορίες που παίρνουν.

4.2. Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών

4.2.1. Η συμμετοχή των οργανώσεων βάσης σε όλα τα στάδια της διαδικασίας χάραξης πολιτικής είναι ένα από τα κεντρικά σημεία του Λευκού Βιβλίου. Σύμφωνα με το Λευκό Βιβλίο, η εν λόγω επιρροή θα ασκείται μέσω των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στα πλαίσια «διαρθρωμένων διαδικασιών διαβούλευσης». Η ΟΚΕ υποστηρίζει ένθερμα το σχέδιο αυτό.

4.2.2. Στο Λευκό Βιβλίο αναφέρεται μια σειρά οργανώσεων που καταλαμβάνουν «ιδιαίτερη θέση» στους κόλπους της κοινωνίας των πολιτών. Τονίζεται ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζουν οι ΜΚΟ στην ανάπτυξη της πολιτικής, παραλείπονται, όμως, οργανώσεις που δρουν στο χώρο της προστασίας του περιβάλλοντος, των καταναλωτών και των κοινωνικών δικαιωμάτων, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του πολιτισμού με την ευρεία έννοια του όρου. Κατά την άποψη της ΟΚΕ, αυτός ο προφανώς αυθαίρετος και ελλιπής κατάλογος οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Γι αυτό λοιπόν,

υπάρχει επείγουσα ανάγκη να οριστεί ο διάλογος των πολιτών, τα ποσοτικά και τα ποιοτικά κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας και να γίνει μια σαφής διάκριση μεταξύ «διαλόγου των πολιτών» και «κοινωνικού διαλόγου». Η ΟΚΕ διαπιστώνει με απογοήτευση ότι στο Λευκό Βιβλίο δεν συνεκτιμώνται οι προτάσεις που έχει ήδη κάνει επί του θέματος αυτού.

4.2.3. Τα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας για την επιλογή οργανώσεων που θα συμμετάσχουν στον διάλογο των πολιτών πρέπει να οριστούν έτσι ώστε να εξασφαλίζουν τη διαφάνεια και μια δημοκρατική διαδικασία επιλογής. Στο Λευκό Βιβλίο, η Επιτροπή αποφάσισε να μην προτείνει κριτήρια, παρά τη σύσταση της ΟΚΕ στη γνωμοδότηση που εξέδωσε στις 25 Απριλίου 2001.

4.2.4. Στη γνωμοδότηση αυτή, η ΟΚΕ προσδιορίζει 8 κριτήρια, στα οποία επιθυμεί να προσθέσει και αυτό της διαφάνειας. Για να είναι επιλέξιμη μια ευρωπαϊκή οργάνωση πρέπει:

- να υφίσταται μόνιμα σε κοινοτικό επίπεδο,
- να διασφαλίζει στα μέλη της άμεση πρόσβαση στην εμπειρογνομοσύνη και να προβαίνει σε ταχείες και επικοινωνιακές διαβουλεύσεις,
- να εκπροσωπεί γενικά ενδιαφέροντα που ανταποκρίνονται στα συμφέροντα της ευρωπαϊκής κοινωνίας,
- να απαρτίζεται από οργανώσεις που αναγνωρίζονται σε εθνικό επίπεδο ως αντιπροσωπευτικές των ομάδων τους,
- να διαθέτει οργανώσεις που την εκπροσωπούν στα περισσότερα κράτη μέλη,
- να λογοδοτεί στα μέλη της,
- να διαθέτει εντολή εκπροσώπησης και να δρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο,
- ...
- να είναι ανεξάρτητη ιδιαίτερα από οικονομικής άποψης και όσον αφορά τις δομές λήψης αποφάσεων της.

4.2.5. Η ΟΚΕ προτείνει και πάλι να συζητηθεί τα κριτήρια αυτά με τα θεσμικά όργανα και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών για να δημιουργηθεί μια βάση συνεργασίας στο μέλλον.

4.2.6. Η ΟΚΕ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην απόλυτη διασαφήνιση του ειδικού ρόλου που διαδραματίζουν οι κοινωνικοί εταίροι στα πλαίσια της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Για το λόγο αυτό, επιδοκιμάζει τη ρητή αναφορά που γίνεται στο Λευκό Βιβλίο στο ρόλο αυτό και την ιδιαίτερη επιρροή των κοινωνικών εταίρων. Το καθήκον που επιτελούν οι κοινωνικοί εταίροι στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου αποτελεί άριστο παράδειγμα αποτελεσματικής εφαρμογής της αρχής της διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο ευρωπαϊκός κοινωνικός διάλογος

είναι μηχανισμός με οιοιδήποτε νομοθετικές εξουσίες, σύμφωνα με τα άρθρα 137 και 138 της συνθήκης. Είναι δε σαφώς καθορισμένος από άποψη συμμετεχόντων, αρμοδιοτήτων και διαδικασιών και διέπεται από ένα οιοιδήποτε συνταγματικό καθεστώς⁽¹⁾. Η διαφορετικότητα του απορρέει από τις ειδικές αρμοδιότητες και ευθύνες των συμμετεχόντων σε αυτόν οι οποίοι διαδραματίζουν το ρόλο τους αυτόνομα. Για το λόγο αυτό, ο ρόλος και τα καθήκοντά τους δεν μπορούν να μεταφερθούν σε άλλους πολιτικούς τομείς ή παράγοντες. Συνεπώς, η ΟΚΕ υπενθυμίζει εκ νέου⁽²⁾ ότι πρέπει οπωσδήποτε να γίνει σαφής διάκριση μεταξύ «κοινωνικού διαλόγου» και «διαλόγου των πολιτών».

4.2.7. Σε σχέση με αυτά, η ΟΚΕ κρίνει ότι έχει καθοριστική σημασία να διασαφηνιστεί ότι δεν αποτελεί βήμα κοινωνικού διαλόγου. Σε καμία περίπτωση δεν είναι αποστολή της να λειτουργήσει ως υποκατάστατο των κοινωνικών εταίρων. Ως δεσμοδετημένο όργανο εκπροσώπησης της κοινωνίας των πολιτών, η ΟΚΕ αντλεί τη νομιμότητά της από το γεγονός ότι σε όλα τα μέλη της, δυνάμει της εμπειρογνομοσύνης που διαθέτουν, έχει ανατεθεί από αντιπροσωπευτικές οργανώσεις στα κράτη μέλη η εντολή να συμβάλουν με εποικοδομητικό τρόπο στη διεργασία διαμόρφωσης γνώμης στην Ευρώπη. Η προστιθέμενη αξία που προσφέρει η ΟΚΕ είναι ότι η διαμόρφωση γνώμης στους κόλπους της προωθείται με τη συμμετοχή όλων των παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των οργανώσεων που δεν εντάσσονται στους κόλπους των κοινωνικών εταίρων.

4.2.8. Ωστόσο, λόγω της σύνθεσής της και του αντιπροσωπευτικού ρόλου που μπορεί να διαδραματίζει σύμφωνα με τη συνθήκη της Νίκαιας, η ΟΚΕ προορίζεται να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στον ορισμό και τη δόμηση του διαλόγου των πολιτών. Η ΟΚΕ διεξάγει εδώ και χρόνια εκστρατεία για τη διεξαγωγή δημόσιας και δημοκρατικής συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο μεταξύ των εκπροσώπων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και — εν είδει αρχικής συμβολής στη συζήτηση — περιέγραψε τα βασικά χαρακτηριστικά του διαλόγου αυτού⁽³⁾. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η έναρξη ενός παρόμοιου διαλόγου των πολιτών αποτελεί σημαντικό μέσο για την εφαρμογή των αρχών διακυβέρνησης (ανοικτή πρόσβαση, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα, συνοχή). Επιπλέον, επειδή κατ' αρχήν θα προσφέρει ένα δημόσιο βήμα, ο διάλογος αυτός θα συμβάλει τα μέγιστα στην αύξηση της διαφάνειας και τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δημόσιου βήματος, που αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση της ευρωπαϊκής ταυτότητας.

(1) Άρθρα 137 και 138 της ΣΕΚ.

(2) Βλέπε, για παράδειγμα:

- «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση» — ΕΕ C 329 της 17.12.1999.
- «Διακυβερνητική διάσκεψη 2000 — ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής» — ΕΕ C 117 της 16.4.2000.
- «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης» — ΕΕ C 268 της 19.9.2000.
- «Στρατηγικοί στόχοι 2000-2005» — ΕΕ C 14 της 16.1.2001.
- «Η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: η συμβολή της ΟΚΕ στο Λευκό Βιβλίο» — ΕΕ C 193 της 10.7.2001.

(3) Βλέπε γνωμοδότηση ΕΕ C 268 της 19.9.2000, σημείο 5.13.

4.2.9. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή επιθυμεί, επίσης, να τονίσει ότι το Λευκό Βιβλίο θεωρεί δεδομένο ότι η κοινωνία των πολιτών είναι ομοιογενής, μολονότι αυτό δεν ισχύει ούτε καν στα ίδια τα 15 κράτη μέλη της ΕΕ. Η κατάσταση θα περιπλακεί περισσότερο με τη μελλοντική διεύρυνση. Είναι συνεπώς σημαντικό, κατά τον ορισμό των μελών της ΟΚΕ, να λάβουν τα κράτη μέλη υπόψη τις ιδιαιτερότητες αυτές προκειμένου η σύνθεσή της να ισορροπημένη και να εκπροσωπεί κατάλληλα τα οικονομικά και κοινωνικά συστατικά στοιχεία της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην Ευρώπη.

4.2.10. Η ΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία τράπεζας δεδομένων άμεσης επικοινωνίας, η οποία θα περιλαμβάνει λεπτομερή στοιχεία για οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, έτσι ώστε να προαχθεί η διαφάνεια και να διαρθρωθεί ο διάλογος που διεξάγουν με τα θεσμικά όργανα.

4.2.11. Μολονότι η κοινωνία των πολιτών θα μπορεί στο μέλλον να επηρεάζει πολύ περισσότερο τις κοινοτικές πολιτικές, είναι σαφές ότι οι νομοθετικές αρμοδιότητες πρέπει κατά βάση να παραμείνουν στα χέρια των επίσημων οργάνων, στα πλαίσια του συστήματος της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Οι νομοθετικές και ρυθμιστικές αρχές φέρουν την ύστατη ευθύνη της συμφιλίωσης του γενικού συμφέροντος με τα επί μέρους συμφέροντα των διαφόρων οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και οφείλουν να διασφαλίζουν την ισορροπία αυτή.

4.2.12. Με την αύξηση των τρόπων και των βημάτων διαβούλευσης, απαιτούνται σαφείς κανόνες και αρχές προκειμένου να διασφαλιστεί ο κατάλληλος συντονισμός και να αυξηθεί η συνοχή της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα των συμβουλευτικών εργασιών. Αυτό θα έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία στο πλαίσιο της μελλοντικής διεύρυνσης. Για το σκοπό αυτό, προς όφελος της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της υπευθυνότητας, η ΟΚΕ ζητεί έμμεσα από την Επιτροπή να υλοποιήσει την υπόσχεση της να δημοσιευθεί κατάλογος με τα 700 συμβουλευτικά όργανα και υποστηρίζει πλήρως, την πρόθεση της Επιτροπής να εξορθολογιστεί το υπάρχον σύστημα διαβούλευσης το οποίο βασίζεται στα 700 συμβουλευτικά όργανα που προαναφέρθηκαν.

4.2.13. Εξάλλου, η ΟΚΕ επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής να υιοθετηθεί κώδικας δεοντολογίας με στοιχειώδη πρότυπα διαβούλευσης. Η αρχή της διαφάνειας πρέπει να επεκταθεί και στη διαδικασία διαβούλευσης και το αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων πρέπει να κοινοποιείται. Η ΟΚΕ υποστηρίζει, επίσης, την πρόθεση της Επιτροπής να θέτει στη διάθεση του κοινού τη γνώμη των ειδικών.

4.2.14. Όταν διεξάγονται διαβουλεύσεις με απευθείας σύνδεση, το πρόβλημα της αντιπροσωπευτικότητας και της βαρύτητας των απόψεων που εκφράζονται για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων καθίσταται ακόμη πιο άμεσο. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι τα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας των οργανώσεων πρέπει να εφαρμόζονται εξίσου και να τηρούνται οι προϋποθέσεις της διαφάνειας.

4.3. Καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα

4.3.1. Η ΟΚΕ υποστηρίζει τις προτάσεις του Λευκού Βιβλίου να απλουστευθεί και να επιταχυνθεί η ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία, δεδομένου ότι οι κοινοτικοί κανόνες καθίστανται ολοένα περιπλοκότεροι και ορισμένες φορές τείνουν να προσθέτουν επιπλέον στοιχεία στις υπάρχουσες εθνικές ρυθμίσεις αντί να τις απλοποιούν και να τις εναρμονίζουν.

4.3.2. Εξάλλου, το Λευκό Βιβλίο παραβλέπει την αντίφαση που υφίσταται ανάμεσα στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτικών παραγόντων — συμπεριλαμβανομένης της κοινωνίας των πολιτών — σε όλα τα επίπεδα και την επιθυμία για μία ταχύτερη και πιο δραστική χάραξη πολιτικών. Περισσότερη δημοκρατία απαιτεί και περισσότερο χρόνο. Η επιτάχυνση της νομοθετικής διαδικασίας ενδέχεται να εγκυμονεί κινδύνους. Πρέπει να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ της κατάλληλης διαβούλευσης και της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας.

4.3.3. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι απογοητευμένη από το γεγονός ότι στο Λευκό Βιβλίο δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι γνωμοδοτήσεις που έχει εκδώσει σε διάφορα στάδια από τον Οκτώβριο του 2000 και οι οποίες αφορούν την απλοποίηση της νομοθεσίας για την ενιαία αγορά⁽¹⁾. Κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής, η ΟΚΕ κατάρτισε για το θέμα αυτό διερευνητική γνωμοδότηση⁽²⁾ η οποία αποτελεί και τη συμβολή της στην προετοιμασία του «προγράμματος δράσης για τη θέσπιση καλύτερων ρυθμίσεων» που προαναγγέλλεται στο Λευκό Βιβλίο. Η ΟΚΕ υποστηρίζει ένα καλά διαρθρωμένο πρόγραμμα απλοποίησης, με σαφείς προτεραιότητες, συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και μέσα παρακολούθησης και ελέγχου. Το πρόγραμμα θα πρέπει να βασίζεται σε έναν κώδικα συμπεριφοράς για τα όργανα της ΕΕ. Μέχρι σήμερα, μόνον η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή έχει υιοθετήσει έναν απλοποιημένο κώδικα συμπεριφοράς αυτού του είδους.

4.3.4. Σε ό,τι αφορά τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσαν να βελτιωθούν οι ρυθμίσεις και να συνδυαστούν τα διάφορα μέσα πολιτικής, η ΟΚΕ φρονεί ότι το κατά πόσον απαιτείται κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να εκτιμάται κατά περίπτωση, με βάση τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Θα πρέπει να γίνεται χρήση ρυθμίσεων μόνον εάν δεν υπάρχει καλύτερη εναλλακτική λύση. Κατά την αξιολόγηση του κατάλληλου προτύπου, θα πρέπει να ζητείται η γνώμη των κύριων ενδιαφερόμενων που θα επηρεαστούν από το εν λόγω μέτρο.

(1) Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την απλοποίηση της νομοθεσίας στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς — γνωμοδότηση πρωτοβουλίας, Βρυξέλλες, 19 Οκτωβρίου 2000 (ΕΕ C 14 της 16.1.2001) και γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την απλοποίηση (πρόσθετη γνωμοδότηση) — Παρατηρητήριο Ενιαίας Αγοράς, Βρυξέλλες, 29 Νοεμβρίου 2001 (ΕΕ C 48 της 4.2.2002).

(2) Γνωμοδότηση στην Ανακοίνωση της Επιτροπής — Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος (COM(2001) 726 τελικό) της 21ης Μαρτίου 2002.

4.3.5. Πριν από κάθε νομοθετική πρόταση, απαιτείται συστηματική και ανεξάρτητη ανάλυση των επιπτώσεων και του κόστους-οφέλους. Η Επιτροπή έχει καταρτίσει μελέτες επιπτώσεων για τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια, η αποτελεσματικότητά τους ωστόσο παραμένει περιορισμένη, δεδομένου ότι δεν υπάρχουν εγγυήσεις ότι έχουν καταρτιστεί με ανεξαρτησία, ότι δεν περιλαμβάνουν πιθανές εναλλακτικές λύσεις αντί της υιοθέτησης νομοθετικών πράξεων, και δεδομένου ότι συχνά παραμένουν για εσωτερική χρήση, ενώ θα έπρεπε συστηματικά να γνωστοποιούνται στο κοινό μαζί με το σχετικό νομοσχέδιο.

4.3.6. Εκτός από την ανάλυση που θα πρέπει να προηγείται της θέσπισης οιαδήποτε νέου νομοθετικού μέτρου και της τροποποίησης υφιστάμενων μέτρων, θα πρέπει επίσης να πραγματοποιείται ανάλυση επιπτώσεων σχετική με την τελική, τροποποιημένη νομοθετική πράξη. Συχνά, το τελικό αποτέλεσμα, όπως αυτό έχει αποφασισθεί από τους νομοθέτες, είναι πολύ διαφορετικό από την αρχική πρόταση της Επιτροπής και συχνά καταλήγει να συνοδεύεται από μία πολύπλοκη, εξαιρετικά άκαμπτη, και πολυδάπανη νομοθεσία.

4.3.7. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει τις συστάσεις στο Λευκό Βιβλίο που αφορούν την αυξημένη χρήση εναλλακτικών κανονιστικών μέσων. Ωστόσο, το Λευκό Βιβλίο αναγνωρίζει ως μία από τις πρωτεύουσες προσεγγίσεις της μελλοντικής νομοθεσίας κυρίως την από κοινού ρύθμιση. Η ΟΚΕ υποστηρίζει ότι όλες οι δυνατές εναλλακτικές λύσεις, αντί της ανάληψης νομοθετικής δράσης, πρέπει να αξιολογούνται με βάση τους ίδιους όρους, ενώ η αξιολόγηση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων θα πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια. Δεν πρέπει να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση σε ένα συγκεκριμένο πρότυπο παρά μόνον εάν αποτελεί την κατάλληλη λύση για την αντίστοιχη πολιτική, την υπάρχουσα εμπειρογνομosύνη και τα υπάρχοντα φόρουμ, καθώς και για τις ομάδες συμφερόντων που εκπροσωπούνται στον συγκεκριμένο τομέα.

4.3.8. Η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει τη χρησιμότητα που έχουν μέσα όπως η αυτορρύθμιση ή οι εκούσιες συμφωνίες, τα οποία έχουν αποδείξει ότι είναι αποτελεσματικοί μηχανισμοί αξιολόγησης, λήψης αποφάσεων και υλοποίησης. Ωστόσο, η αυτορρύθμιση δεν πρέπει ποτέ ούτε να θίγει θεμελιώδη δικαιώματα, ούτε τις βασικές αρχές στις οποίες στηρίζεται το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

4.3.9. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή επικροτεί την πρόταση να υιοθετείται συχνότερα η ανοικτή μέθοδος συντονισμού. Η μέθοδος αυτή δεν πρέπει να συγχέεται με τη νομοθετική διαδικασία και θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι χρησιμοποιείται στις περιπτώσεις όπου την πρωτεύουσα αρμοδιότητα έχουν τα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη θα στηρίζονται σε κοινές πολιτικές συμφωνίες που θα εφαρμόζονται μέσω εθνικών προγραμμάτων δράσης, σε κρίσεις ομολόγων, ανταλλαγές καλύτερων πρακτικών, προδιαγραφές επιδόσεων κ.λπ. Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται ήδη στους τομείς του κοινωνικού αποκλεισμού, της απασχόλησης, της μετανάστευσης, του ασύλου και της κοινωνικής ασφάλισης. Ενώ σέβεται πλήρως την επικουρικότητα, συνεπάγεται μια νέα ισορροπία μεταξύ νομοθετικών και άλλων μέτρων. Ωστόσο, η ΟΚΕ προειδοποιεί για το ενδεχόμενο πληθωριστικής χρήσης της καθώς και για τον κίνδυνο να προκύψουν αλληλεπικαλυπτόμενες διαδικασίες και υπερβολική γραφειοκρατία.

4.3.10. Η ΟΚΕ σημειώνει επίσης ότι η ανοικτή μέθοδος συντονισμού πρέπει να εφαρμόζεται ανάλογα με την περίπτωση και ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται — κοινές κατευθυντήριες γραμμές, εθνικά σχέδια δράσης, ανταλλαγή καλύτερων πρακτικών — πρέπει να ποικίλουν ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες του υπό εξέταση θέματος και τους στόχους που έχουν τεθεί. Φρονεί δε ότι, για να αξιοποιηθεί με επιτυχία το μέσο αυτό, απαιτείται δημόσια και συστηματική αξιολόγηση της προόδου που σημειώνεται στα κράτη μέλη.

4.3.11. Η ΟΚΕ πρέπει, επίσης, να προσαρμόσει τις μεθόδους εργασίας της στη νέα αυτή θεσμική εξέλιξη και να συμβάλει περισσότερο σ' αυτήν. Πρέπει να αναβαθμιστεί το έργο που πρέπει να πραγματοποιηθεί σε σχέση με το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η ΟΚΕ πρέπει να έχει περισσότερες ευκαιρίες να εκφέρει τη γνώμη της επί κειμένων που υποβάλλονται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και πρέπει να καλείται να συμμετάσχει στις άτυπες συνεδριάσεις του Συμβουλίου στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της.

4.3.12. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή συνιστά να αντιμετωπιστεί με σύνεση το ζήτημα του πολλαπλασιασμού των αυτόνομων ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών. Πριν συσταθεί ένας νέος ρυθμιστικός οργανισμός, θα πρέπει να καταδεικνύεται ότι θα συνεισφέρει σαφή προστιθέμενη αξία και δεν θα οδηγήσει σε αύξηση της γραφειοκρατίας και σε αδικαιολόγητες δαπάνες. Οι εν λόγω οργανισμοί δεν θα πρέπει να προσδίδουν ένα ακόμη επίπεδο στις ήδη υπάρχουσες διοικητικές διαρθρώσεις, αλλά θα πρέπει να ενσωματώνονται σε δίκτυα εμπειρογνομosύνης και να αξιοποιούν τις συνέργιες μεταξύ των περιφερειακών, εθνικών και ευρωπαϊκών οργάνων. Επιπλέον, η οργάνωση και οι δραστηριότητες αυτών των οργανισμών πρέπει να αποτελούν αντικείμενο προσεκτικής παρακολούθησης, δεδομένου ότι υπάρχει κίνδυνος να έχουν την ευθύνη της χάραξης σημαντικών πολιτικών που δεν θα υπόκεινται σε δημοκρατικό έλεγχο και, κατά συνέπεια, δεν θα συμβάλουν στην κάλυψη του «δημοκρατικού ελλείμματος».

5. Ρόλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στην βελτίωση της συμμετοχής των πολιτών

5.1. Κάθε όργανο έχει έναν ρόλο να διαδραματίζει προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ευρωπαίοι πολίτες συμμετέχουν πραγματικά στην οικοδόμηση της Ευρώπης. Όπως επιβεβαίωσε η συνθήκη της Νίκαιας, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποτελεί το επίσημο συμβουλευτικό όργανο το οποίο απαρτίζεται από εκπροσώπους των οικονομικών και κοινωνικών στοιχείων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Έχει καθοριστικό ρόλο να διαδραματίζει στη διαμόρφωση της κοινοτικής νομοθεσίας και αποτελεί ουσιαστικό σύνδεσμο μεταξύ της Ευρώπης και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στα κράτη μέλη, δεδομένου ότι αποτελεί ένα μόνιμο και διαρθρωμένο φόρουμ διάλογου και διαβούλευσης.

5.2. Η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει τρία στοιχεία που την χαρακτηρίζουν και τα οποία προσδίδουν προστιθέμενη αξία στην καλύτερη διακυβέρνηση της Ευρώπης:

— Κατά πρώτο λόγο, η ΟΚΕ έχει συνηθίσει να λειτουργεί στο πλαίσιο μιας διαδικασίας που προωθεί τη συναίνεση και αποσκοπεί στην αναζήτηση του κοινού συμφέροντος των διαφόρων συμφερόντων των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που εκπροσωπούνται στους κόλπους της, ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες που αυτά αρχικά φαίνεται να μην συμφωνούν. Είναι γεγονός ότι κάθε οργάνωση που συμμετέχει στη συμβουλευτική διαδικασία έχει την τάση να αναφέρεται στα ιδιαίτερα συμφέροντά της σαν να πρόκειται για ένα γενικό συμφέρον. Οι γνωμοδοτήσεις της ΟΚΕ, οι οποίες βασίζονται σε μία μέθοδο εργασίας «από τη βάση προς την κορυφή», αντικατοπτρίζουν μία σύνοψη απόψεων και μία συναίνεση που μπορούν να βοηθήσουν την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στην αποστολή που έχουν να διασφαλιστεί το γενικό συμφέρον κατά την κατάρτιση και υιοθέτηση των νομοθετικών πράξεών τους.

— Κατά δεύτερο λόγο, το γεγονός ότι τα μέλη της ΟΚΕ διορίζονται από τα κράτη μέλη με βάση την εμπειρία και τις γνώσεις που διαθέτουν σε ένα ευρύ φάσμα αντίστοιχων τομέων εγγυάται ότι διαθέτουν, όχι μόνον επαρκή εμπειρογνωμοσύνη, αλλά και στέρεες γνώσεις σε ό,τι αφορά το τι συμβαίνει στις χώρες τους. Αυτό σημαίνει ότι τα μέλη της ΟΚΕ είναι σε θέση να εκπονήσουν καλά τεκμηριωμένες, πρακτικές και ισορροπημένες γνωμοδοτήσεις και να εκτιμήσουν κατά πόσον τα κοινοτικά μέτρα θα είναι αποδεκτά στη χώρα τους.

— Κατά τρίτον, τα μέλη της ΟΚΕ είναι σε θέση να συμβάλουν ώστε τα μέτρα αυτά να γίνουν κατανοητά στη χώρα τους και να εξηγηθούν μέσω ενός αμφίδρομου διαλόγου στα μέλη των οργανισμών τους οποίους εκπροσωπούν τη σημασία που η ΕΕ έχει για την καθημερινότητά τους, διευκολύνοντας έτσι την απαραίτητη αποδοχή τους.

5.3. Η ΟΚΕ αποτελεί το βήμα που επισημοποιεί τον διάλογο των πολιτών. Είναι δε πρόθυμη να αναπτύξει, σε συνεργασία με την Επιτροπή⁽¹⁾, τον ρόλο που διαδραματίζει ως βήμα διαλόγου και διαβούλευσης, δεδομένου ότι αυτός είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος να συμμετάσχουν στις εργασίες της τα μέρη εκείνα της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών που δεν εκπροσωπούνται από τα μέλη της. Η ΟΚΕ το επιτυγχάνει αυτό ήδη οργανώνοντας δημόσιες εκδηλώσεις και ακροάσεις, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη γνωμοδότηση.

5.4. Συμβάλλοντας εμπράκτως στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η ΟΚΕ θα επιδιώξει καλύτερες συνέργιες μεταξύ των οργάνων της ΕΕ. Συγκεκριμένα:

- θα αυξήσει τις προσπάθειές της για την εφαρμογή ρυθμίσεων που αποφασίστηκαν με βάση το πρωτόκολλο συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή,
- θα επιδιώξει τη δημιουργία παρεμφερών μηχανισμών στενής συνεργασίας με το Συμβούλιο⁽²⁾, σύμφωνα με τη υπόδειξη του ισπανού υπουργού ευρωπαϊκών υποθέσεων στη σύνοδο της ολομέλειάς της στις 17 Ιανουαρίου 2002,

(1) Όπως αναφέρεται στο πρωτόκολλο.

(2) Όπως υποδείχθηκε από τον ισπανό υπουργό ευρωπαϊκών υποθέσεων, κ. Ramon de Miguel, στην ομιλία του στη σύνοδο ολομέλειας, στις 17 Ιανουαρίου 2002.

— θα επιδιώξει ενεργώς την ανάπτυξη των σχέσεών της με το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο σε συμφωνία με το πρόγραμμα δράσης για τις σχέσεις ΟΚΕ/ΕΚ που υιοθέτησε το Προεδρείο της τον Οκτώβριο του 2001⁽³⁾ και με το ψήφισμα που εξέδωσε το ΕΚ σχετικά με την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση⁽⁴⁾.

6. Συμπεράσματα

6.1. Η ΟΚΕ επικροτεί το Λευκό Βιβλίο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση της Επιτροπής και την καλεί να προωθήσει εγκαίρως τις μεταρρυθμίσεις που είναι απαραίτητες στο χώρο αυτό προκειμένου να τονωθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στο ευρωπαϊκό εγχείρημα, να γίνουν οι προετοιμασίες για τη μελλοντική διεύρυνση και να προωθηθεί η εμπέδυνση της ΕΕ.

6.2. Ως θεσμοθετημένο όργανο εκπροσώπησης της κοινωνίας των πολιτών, η ΟΚΕ παρακολουθεί ενεργώς τα θέματα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Την τελευταία τριετία, διοργάνωσε συζητήσεις και εξέδωσε διάφορες γνωμοδοτήσεις στις οποίες κάνει συγκεκριμένες προτάσεις στο χώρο αυτό. Δυστυχώς, πολλές από τις προτάσεις αυτές δεν συνεκτιμήθηκαν από την Επιτροπή στο Λευκό Βιβλίο.

6.3. Η ΟΚΕ υποστηρίζει απερίφραστα τις πέντε αρχές της καλής διακυβέρνησης που προτείνει η Επιτροπή. Πέραν των αρχών αυτών, θα ήθελε να τονίσει την επικουρικότητα — λειτουργική και εδαφική — η οποία είναι η βασικότερη και σημαντικότερη αρχή της χρηστής διακυβέρνησης. Η ΟΚΕ αποτελεί το όργανο που διασυνδέει τη λειτουργική (οριζόντια) και την εδαφική (κάθετη) επικουρικότητα, προσφέροντας μια πρόσθετη αξία στην προσπάθεια για τη βελτίωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

6.4. Η ΟΚΕ τονίζει ότι είναι αναγκαίο να αυξηθεί η διαφάνεια των μεθόδων εργασίας των ευρωπαϊκών θεσμών, ιδιαιτέρως του Συμβουλίου. Τα θεσμικά όργανα, μαζί με τις ενδιαφερόμενες πολιτικές οργανώσεις και την κοινωνία των πολιτών στα κράτη μέλη, πρέπει να παρέχουν επακριβείς και εκτενείς πληροφορίες σχετικά με τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Εδώ η ΟΚΕ πρέπει να διαδραματίσει κάποιο ρόλο. Για να γίνει αυτό πρέπει να χρησιμοποιηθούν σύγχρονοι δίαυλοι επικοινωνίας και να υπάρξει ένας αμφίδρομος διάλογος.

(3) DI 149/2001.

(4) Στο σημείο 12 του εν λόγω ψηφίσματος αναφέρεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «προτείνει, ακολουθώντας τις συστάσεις της Επιτροπής και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, να συναφθεί διοργανική συμφωνία για δημοκρατική διαβούλευση που υποχρεώνει και τα τρία θεσμικά όργανα σε από κοινού αποφασισμένα πρότυπα διαβούλευσης και πρακτικές διαβούλευσης σε επίπεδο Ένωσης».

6.5. Η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει τη σημασία που έχει η εμπεριστατωμένη πληροφόρηση των ευρωπαίων πολιτών σχετικά με τα βασικά στοιχεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος από τα επίσημα και ανεπίσημα εκπαιδευτικά ιδρύματα.

6.6. Η ΟΚΕ υποστηρίζει με θέρμη το σχέδιο της Επιτροπής να προωθήσει τη συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών σε όλα τα στάδια χάραξης πολιτικής μέσω «διαρθρωμένων διαδικασιών διαβούλευσης» και επικροτεί την πρόταση για την υιοθέτηση κώδικα δεοντολογίας για τις διαβουλεύσεις. Ωστόσο, είναι επείγοντως ανάγκη να γίνει μια σαφής διάκριση μεταξύ «διαλόγου των πολιτών» και «κοινωνικού διαλόγου» και να θεσπιστούν κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας για την επιλογή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που θα συμμετάσχουν στον διάλογο των πολιτών. Για το σκοπό αυτό, η ΟΚΕ επαναλαμβάνει την πρότασή της για τα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας οργανώσεων.

6.7. Όσον αφορά τη θέσπιση καλύτερων ρυθμίσεων, η ΟΚΕ υποστηρίζει τις προτάσεις του Λευκού Βιβλίου για την απλοποίηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ωστόσο, στο Λευκό Βιβλίο δεν περιλαμβάνονται συγκεκριμένες προτάσεις προς τούτο και δεν συνεκτιμώνται οι διάφορες γνωμοδοτήσεις που εξέδωσε η ΟΚΕ σχετικά με την απλοποίηση της νομοθεσίας για την ενιαία αγορά. Πέραν της απλοποίησης, η ΟΚΕ απευθύνει έκκληση για τη

καθιέρωση ενός ανεξάρτητου μηχανισμού εκτίμησης των επιπτώσεων και την αντικειμενική αξιολόγηση εναλλακτικών τρόπων θέσπισης νομοθεσίας. Ακόμη, επικροτεί τη χρήση της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στους τομείς όπου κατ' αρχήν αρμόδια είναι τα κράτη μέλη. Η ΟΚΕ πρέπει να προσαρμόσει τις μεθόδους εργασίας της σε αυτή τη νέα θεσμική εξέλιξη και να συμβάλει σημαντικά σ' αυτήν.

6.8. Όσον αφορά την προστιθέμενη αξία που προσφέρει στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η ΟΚΕ θα ήθελε να παρατηρήσει τα εξής: ως όργανο προσφέρει μια σύνθεση των απόψεων της ευρωπαϊκής κοινωνίας για να βοηθήσει τα θεσμικά όργανα στις αποφάσεις που λαμβάνουν, τα μέλη της ορίζονται από τα κράτη μέλη και είναι εμπειρογνώμονες στον κλάδο που εκπροσωπούν στη χώρα τους, παράλληλα, προάγουν την κατανόηση των ευρωπαϊκών πολιτικών μέσω ενός αμφίδρομου διαλόγου σε ευρωπαϊκό αλλά και εθνικό επίπεδο.

6.9. Η ΟΚΕ είναι πρόθυμη να αναπτύξει το ρόλο της ως βήματος συμμετοχικού διαλόγου και διαβούλευσης, σε συνεργασία με την Επιτροπή. Προτίθεται δε να αυξήσει τις προσπάθειές της για να εφαρμόσει τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο πρωτόκολλο συνεργασίας που υπέγραψε με την Επιτροπή και θα επιδιώξει τη δημιουργία παρεμφερών μηχανισμών στενότερης συνεργασίας με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ανιχνευσιμότητα και την επισήμανση των γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών καθώς και την ανιχνευσιμότητα τροφίμων και ζωοτροφών που παράγονται από γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς και για την τροποποίηση της οδηγίας 2001/18/ΕΚ»

(COM(2001) 182 – 2001/0180 (COD))

(2002/C 125/14)

Στις 15 Σεπτεμβρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινοτήτας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 4 Μαρτίου 2002 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Espruny Moyano.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 2002), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 81 ψήφους υπέρ, 10 κατά και 21 αποχές την παρούσα γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η Επιτροπή με την πρότασή της επιδιώκει να θεσπίσει σύστημα για την ανιχνευσιμότητα και την επισήμανση των ΓΤΟ στα τρόφιμα και τις ζωοτροφές που παράγονται από ΓΤΟ. Σκοπός της πρότασης είναι να διευκολυνθεί (i) η απόσυρση των προϊόντων σε περίπτωση που διαπιστωθεί απρόβλεπτος κίνδυνος για την υγεία των ανθρώπων ή των ζώων, (ii) η κατάλληλη παρακολούθηση πιθανών επιπτώσεων στο περιβάλλον, καθώς και (iii) η ακριβής και πλήρης επισήμανση που να επιτρέπει στις επιχειρήσεις και στους καταναλωτές να ασκούν ελεύθερα το δικαίωμα επιλογής τους και στις αρχές να ελέγχουν και να διασταυρώνουν την εκάστοτε επισήμανση.

1.2. Το σχέδιο κανονισμού εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια διακίνησης στην αγορά για τα προϊόντα που αποτελούνται ή περιέχουν ΓΤΟ και στα τρόφιμα και τα συστατικά αυτών, συμπεριλαμβανομένων των προσθέτων και των αρτυμάτων, εφόσον παράγονται από ΓΤΟ.

1.3. Ο κανονισμός αυτός δεν εφαρμόζεται στα φαρμακευτικά προϊόντα που προορίζονται για ανθρώπινη ή κτηνιατρική χρήση (κανονισμός (ΕΟΚ) 2309/93 του Συμβουλίου).

1.4. Αποκλειστικοί κωδικοί

Με τη βοήθεια μιας ρυθμιστικής επιτροπής (άρθρο 10 της πρότασης), η Επιτροπή καθιερώνει σύστημα εκπόνησης και απόδοσης αποκλειστικών κωδικών στους ΓΤΟ. Με την ίδια διαδικασία προσαρμόζει το σύστημα (άρθρο 8).

1.5. Ειδικές απαιτήσεις ανιχνευσιμότητας και επισήμανσης για τους ΓΤΟ

1.5.1. Η επισήμανση των συσκευασμένων προϊόντων που είναι ή περιλαμβάνουν ΓΤΟ φέρει την ένδειξη «Το παρόν προϊόν περιέχει γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς».

1.5.2. Στο πρώτο στάδιο της διάθεσης στην αγορά, είναι υποχρεωτική τόσο η ένδειξη ότι πρόκειται για ΓΤΟ όσο και ο αποκλειστικός κωδικός.

1.5.3. Η πληροφορία αυτή θα επαναλαμβάνεται σε όλα τα επόμενα στάδια.

1.5.4. Η πληροφορία θα πρέπει να αναγράφεται στην επισήμανση για πέντε έτη.

1.6. Ειδικές απαιτήσεις ανιχνευσιμότητας και επισήμανσης για τα προϊόντα που παράγονται με βάση ΓΤΟ

1.6.1. Οι επιχειρήσεις που διαθέτουν στην αγορά προϊόντα που παράγονται με βάση ΓΤΟ υποχρεούνται να πληροφορούν την προμηθευόμενη επιχείρηση σχετικά με τις ενδείξεις των τροφίμων, των προσθετικών ουσιών και των αρτυμάτων, τις πρώτες ύλες ή τις προσθετικές ουσίες των ζωοτροφών που παράχθηκαν με βάση ΓΤΟ.

1.6.2. Η επιχείρηση οφείλει να διατηρεί την πληροφορία για πέντε έτη.

1.7. Εξαιρέσεις

1.7.1. Το άρθρο 6 προβλέπει ορισμένες εξαιρέσεις όπως π.χ. ότι οι φορείς διακίνησης που διοχετεύουν προϊόντα στον τελικό καταναλωτή δεν έχουν την υποχρέωση να διατηρούν τις πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα των προϊόντων αυτών.

1.8. Η πρόταση ορίζει ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν για τη διεξαγωγή των επιθεωρήσεων και την εφαρμογή άλλων μέτρων ελέγχου και ότι η Επιτροπή εκπονεί εκ των προτέρων τις τεχνικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις δειγματοληψίες και τις δοκιμές.

1.9. Τα κράτη μέλη καθορίζουν το σύστημα των κυρώσεων που επιβάλλονται στις παραβιάσεις των διατάξεων του παρόντος κανονισμού.

1.10. Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει είκοσι ημέρες μετά τη δημοσίευσή του, αν και το μεγαλύτερο μέρος του περιεχομένου του εφαρμόζεται ενενήντα ημέρες μετά την δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του συστήματος εκπόνησης και απόδοσης αποκλειστικών κωδικών στους ΓΤΟ.

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει την προσπάθεια της Επιτροπής για την κατάρτιση τόσο της υπό εξέταση πρότασης όσο και της «Πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα γενετικά τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές», η οποία είναι συναφής με την πρώτη. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει ότι η επί του παρόντος υφιστάμενη νομοθεσία σχετικά με τη διάθεση και την επισήμανση των ΓΤΟ δεν είναι αρκετά συνεκτική και λεπτομερής και, για το λόγο αυτό, εκφράζει την ικανοποίησή της διότι προτείνεται μία ομοιόμορφη αντιμετώπιση των τροφίμων και των ζωοτροφών, και έτσι επιτυγχάνεται μεγαλύτερη συνοχή, σαφήνεια και ασφάλεια τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τους χρήστες και τους καταναλωτές. Η υφιστάμενη νομοθεσία δεν εξασφαλίζει πλήρως το δικαίωμα των καταναλωτών να ενημερώνονται και να προβαίνουν σε συνειδητές επιλογές.

2.2. Ωστόσο, η υπό εξέταση πρόταση κανονισμού προκαλεί σοβαρές ανησυχίες και υπάρχουν δυσκολίες κατανόησης του κειμένου σε ορισμένα σημεία όπως π.χ. η διαφοροποίηση των προϊόντων που κατασκευάζονται με (τη βοήθεια) ΓΤΟ και των προϊόντων που κατασκευάζονται με βάση ΓΤΟ.

2.3. Δικαίως ο κανονισμός βασίζεται στο άρθρο 95 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το οποίο αφορά την προσέγγιση των νομοθετικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, με ταυτόχρονη τήρηση του υψηλού επιπέδου προστασίας που ισχύει στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

2.4. Η οδηγία 2001/18 για τη σκόπιμη ελευθέρωση γενετικών τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον και την κατάρτιση της οδηγίας 90/220/ΕΟΚ θεσπίζει το νομικό πλαίσιο για την σκόπιμη ελευθέρωση στο περιβάλλον και τη διάθεση στο εμπόριο ΓΤΟ στο εσωτερικό της ΕΕ προκειμένου να προστατευθεί τόσο η υγεία των ανθρώπων και των ζώων όσο και το περιβάλλον. Η εν λόγω οδηγία επιτρέπει την ελευθέρωση στο περιβάλλον ή τη διάθεση στο εμπόριο ασφαλών προϊόντων για την υγεία των ανθρώπων και των ζώων και για το περιβάλλον· τα προϊόντα αυτά πρέπει να έχουν υποστεί αυστηρές επιστημονικές αναλύσεις, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις και τις διαδικασίες που ορίζει η οδηγία. Ακόμη, η οδηγία 2001/18/ΕΚ θεσπίζει την υποχρέωση

εφαρμογής ενός προγράμματος παρακολούθησης για τον εντοπισμό και την ταυτοποίηση των επιπτώσεων, άμεσων, έμμεσων, ετεροχρονισμένων ή απρόβλεπτων που τα προϊόντα αυτά, είτε είναι ΓΤΟ, είτε κατασκευάζονται με βάση ΓΤΟ, είτε περιέχουν ΓΤΟ, ενδέχεται να προκαλέσουν, μετά τη διάθεσή τους στο εμπόριο, τόσο στην υγεία των ανθρώπων ή των ζώων όσο και στο περιβάλλον.

2.5. Δεδομένου ότι η ανωτέρω οδηγία πλαίσιο πρέπει να διασφαλίσει την προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος, η υπό εξέταση πρόταση κανονισμού οφείλει να επικεντρωθεί στη ρύθμιση της ανιχνευσιμότητας των ΓΤΟ, των τροφίμων και των ζωοτροφών που παράγονται με βάση ΓΤΟ ως εργαλείο υπέρ της υγείας και της ασφάλειας, οι οποίες ήδη προστατεύονται όπως προαναφέρθηκε, και υπέρ της βελτίωσης των τροφίμων και ζωοτροφών που παράγονται από ΓΤΟ.

2.5.1. Ωστόσο, όπως έχει επισημάνει η ΟΚΕ στη γνωμοδότησή της με θέμα τη Λευκή Βίβλο για την περιβαλλοντική ευθύνη⁽¹⁾ «πρέπει να διασαφηνισθεί το καθεστώς ευθύνης για πρόκληση ζημιών στο περιβάλλον και τη βιοποικιλότητα». Διασαφήνιση χρειάζεται επίσης για την ευθύνη από την επεισοδιακή μόλυνση των προϊόντων βιολογικής γεωργίας, για τα οποία ισχύει επί του παρόντος το όριο του 0 %. Το θέμα της ευθύνης για τους ΓΤΟ δεν αποσαφηνίζεται ούτε με τους υπό εξέταση κανονισμούς ούτε με το σχέδιο οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη. Η ΟΚΕ φρονεί ότι τούτο είναι απαράδεκτο.

2.6. Η πρόταση κανονισμού για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα και για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Τροφίμων θεσπίζει τις κύριες απαιτήσεις για την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των τροφίμων και περιλαμβάνει την υποχρέωση της ανιχνευσιμότητας. Η ανιχνευσιμότητα των ΓΤΟ ή των παράγωγων προϊόντων τους πρέπει να είναι η ίδια με εκείνη του προαναφερθέντος πλαισίου.

2.7. Οι προτεινόμενες απαιτήσεις για την ανιχνευσιμότητα θα επιβάλλουν στους οικονομικούς παράγοντες αλλά και στις εποπτικές αρχές όχι μόνο να προσκομίζουν συγκεκριμένα στοιχεία και αποδείξεις αλλά και να λαμβάνουν μια σειρά από πρόσθετα μέτρα εποπτείας και ελέγχου. Το γεγονός αυτό θα προκαλέσει πρόσθετο κόστος για τις πρώτες ύλες και τα τελικά προϊόντα. Ιδιαίτερη δυσκολία παρουσιάζουν τα εισαγόμενα προϊόντα (είτε είναι ΓΤΟ, είτε περιέχουν ΓΤΟ) αλλά στα τελικά προϊόντα των οποίων δεν περιέχονται ΓΤΟ. Η ΟΚΕ αντιλαμβάνεται πλήρως ότι οι προτάσεις θα απαιτήσουν την ανάληψη σχετικής δέσμευσης εκ μέρους διεθνών οργανισμών, εθνικών αρχών και εμπορικών εταιρών και μπορεί να χρειασθούν κάποια χρόνια μέχρι να επιτευχθεί η ολοκληρωτική πρακτική εφαρμογή.

(1) Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα τη «Λευκή Βίβλο για την περιβαλλοντική ευθύνη», ΕΕ C 268 της 19.9.2000, σ. 19.

2.8. Επιπλέον, θα καταστούν απαραίτητες επαληθεύσεις και έλεγχοι που θα απαιτήσουν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές πρόσθετους πόρους, τόσο οικονομικούς όσο και ανθρώπινους. Πρέπει να διατεθούν οι ενδεδειγμένοι πόροι σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματική εφαρμογή και έλεγχος της προτεινόμενης νομοθεσίας, αλλά η διάθεση των εν λόγω πόρων δεν θα πρέπει να πραγματοποιηθεί εις βάρος της κύριας αποστολής τους, η οποία είναι ο έλεγχος της ασφάλειας των τροφίμων και των ζωοτροφών.

2.9. Στα τρόφιμα και τις ζωοτροφές για την παρασκευή των οποίων χρησιμοποιήθηκαν ΓΤΟ, αλλά τούτοι δεν είναι πλέον παρόντες, οι υποχρεώσεις ανίχνευσης και επισήμανσης δύσκολα μπορούν να ελεγχθούν ενώ αντίθετα αποτελούν αιτία για αθέμιτες πρακτικές και απάτη. Για παράδειγμα, τα εξαιρετικά διυλισμένα έλαια ή τα προϊόντα υδρόλυσης του αραβόσιτου που παρασκευάζονται με βάση γενετικά τροποποιημένες πρώτες ύλες, είναι δυνατόν να αντικαθιστούν τα αντίστοιχα μη ΓΤΟ διότι είναι ίδια ως προς τη σύνθεση, τα χαρακτηριστικά και τη χρήση τους.

2.10. Υπάρχει κίνδυνος η εισαγωγή των νέων απαιτήσεων να έχει ως συνέπεια την αύξηση του κόστους των τελικών προϊόντων η οποία θα μετακυλισθεί στον καταναλωτή. Ωστόσο, η ΟΚΕ επισημαίνει ότι το κόστος της νέας τεχνολογίας πρέπει να μετακυλισθεί στους παραγωγούς και στα προϊόντα ΓΤΟ και όχι στα παραδοσιακά προϊόντα μέσω της επισήμανσης «χωρίς ΓΤΟ».

2.11. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα πολιτικά όργανα της ΕΕ πρέπει να μεριμνήσουν για την τήρηση αυστηρότερων προδιαγραφών για την προστασία του ανθρώπου και του περιβάλλοντος και σε διεθνή κλίμακα. Καλούνται δε να καταβάλουν προσπάθειες στους κόλπους διαφόρων διεθνών οργανισμών και κυρίως του ΟΟΣΑ και της επιτροπής για τον Codex Alimentarius με στόχο τη θέσπιση των κατάλληλων ρυθμιστικών πλαισίων. Το αποτέλεσμα αυτού θα είναι ότι τα εμπόδια στο εμπόριο θα περιοριστούν στο ελάχιστο ή θα καταργηθούν πλήρως.

2.12. Η εφαρμογή των μέτρων που καθιστούν δυνατή τη διάκριση του ελεύθερου ΓΤΟ προϊόντος από το γενετικά τροποποιημένο προϊόν ενδέχεται να αποτελέσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τις επιχειρήσεις που επιδιώκουν την ποιότητα και μπορούν να καυχήθουν στον καταναλωτή ότι παρέχουν ένα προϊόν ανιχνεύσιμο και διαφανές σε ό,τι αφορά τις πρώτες ύλες από τις οποίες αποτελείται.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

Η παράγραφος 7.3 του δημοσιονομικού δελτίου («Άλλες δαπάνες λειτουργίας που προκύπτουν από τη δράση») φαίνεται ότι περιέχει αριθμητικό λάθος όσον αφορά το συνολικό κονδύλι των αποστολών (Σημείο Α.7), διότι εάν πρόκειται για ποσό 1 000 EUR για καθεμία από τις τρεις τριήμερες αποστολές, το συνολικό ποσό δεν μπορεί να είναι 1 300 EUR όπως αναφέρεται στο σχέδιο.

4. Τελικές παρατηρήσεις

Ολοκληρώνοντας, η ΟΚΕ αναγνωρίζει τη σημαντική προσπάθεια της Επιτροπής προκειμένου να συμπληρώσει και να διασαφηνίσει το κανονιστικό πλαίσιο. Ωστόσο, διατυπώνει τις ακόλουθες συστάσεις όσον αφορά την ανιχνευσιμότητα και την επισήμανση.

4.1. Η χρήση ΓΤΟ έχει προκαλέσει ευρεία συζήτηση στην κοινωνία κατά την οποία υποστηρίχθηκαν συχνά ακραίες θέσεις και συχνά χωρίς σοβαρή επιστημονική βάση. Για το λόγο αυτό, η ΟΚΕ προτείνει στην Επιτροπή την ανάληψη μιας ενημερωτικής εκστρατείας προκειμένου να γίνουν γνωστά στο καταναλωτικό κοινό τα πλεονεκτήματα και οι κίνδυνοι που συνεπάγεται η χρήση των ΓΤΟ, τόσο για τα τρόφιμα και τις ζωοτροφές όσο και για το περιβάλλον. Είναι ουσιαστική η ενημέρωση από ανεξάρτητα όργανα, ώστε να βοηθηθούν οι πολίτες να προβαίνουν σε συνειδητές επιλογές σχετικά με τις τροφές που τρώνε, συμπεριλαμβανομένης της περιβαλλοντικής και ηθικής πτυχής, καθώς και σχετικά με τις τεχνολογίες μέσω των οποίων παράγονται.

4.2. Οι δύο προτάσεις κανονισμού για την αναδιαμόρφωση και τη βελτίωση της επισήμανσης και της ανιχνευσιμότητας των προϊόντων που περιέχουν ή αποτελούνται από ΓΤΟ σε όλα τα στάδια της τροφικής αλυσίδας συνεκτιμούν την αρχή της πρόνοιας και αυξάνουν τη διαφάνεια, η οποία αποτελεί προϋπόθεση της ελευθερίας επιλογής του καταναλωτή. Διευκολύνουν το έργο των εποπτικών αρχών και επιτρέπουν τη μελέτη των μακροπρόθεσμων επιδράσεων που έχει η εφαρμογή της γενετικής στα τρόφιμα για τον άνθρωπο και το περιβάλλον.

4.3. Η έγκριση των ΓΤΟ βασίζεται σε μια αυστηρή και εκ των προτέρων επιστημονική αξιολόγηση, η οποία εγγυάται ότι το επιτρεπόμενο προϊόν δεν παρουσιάζει κινδύνους για την υγεία και μπορεί να κυκλοφορεί ελεύθερα εφόσον οι καταναλωτές είναι πλήρως ενημερωμένοι μέσω της ανιχνευσιμότητας και της επισήμανσης ώστε να προωθείται η δυνατότητα επιλογής.

4.4. Η χρήση ΓΤΟ αποτελεί πραγματικότητα στον κόσμο και αποδεικνύεται από το γεγονός ότι χρησιμοποιήθηκαν σε 52,6 εκατομμύρια εκτάρια το έτος 2001, γεγονός που σημαίνει αύξηση κατά 19 % σε σύγκριση με το 2000 και επιβεβαιώνει τη σταθερή αυξητική τάση. Ωστόσο, σύμφωνα με τις δημοσκοπήσεις, η πλειονότητα των ευρωπαίων καταναλωτών είναι αντίθετη με τα γενετικά τροποποιημένα τρόφιμα.

4.5. Παρόλα αυτά, η ΟΚΕ επισημαίνει στην Επιτροπή ότι είναι σημαντικό να διενεργούνται πλήρεις έρευνες, ως προκαταρκτικό και απαραίτητο στάδιο πριν από την χορήγηση αδειών χρήσης

νέων ΓΤΟ, έτσι ώστε, σύμφωνα με την αρχή της προφύλαξης, να αποφευχθούν ανεπιθύμητες συνέπειες.

Βρυξέλλες, 21 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

στη Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Οι ακόλουθες τροπολογίες, οι οποίες έλαβαν τουλάχιστον το ένα τέταρτο των ψήφων, απερρίφθησαν κατά τη συζήτηση.

Σημείο 2.5

Να αντικατασταθεί από το εξής κείμενο:

«Πράγματι, η υπό εξέταση πρόταση κανονισμού δεν μπορεί να επικεντρώνεται μόνο στη ρύθμιση των ανιχνευσιμότητας των ΓΤΟ και των τροφίμων και ζωοτροφών που έχουν παραχθεί από ΓΤΟ, αλλά θα πρέπει να εξετάζει τα τρόφιμα και τις ζωοτροφές που έχουν παραχθεί από έναν ΓΤΟ. Πράγματι, ένα ένζυμο, καθώς και οποιοδήποτε άλλο μόριο που επιταχύνει τη χημική διαδικασία μετατροπής, συμμετέχει ενεργά σε όλες τις χημικές και μοριακές αντιδράσεις που οδηγούν στην παραγωγή του τροφίμου και συνεπώς δεν μπορεί να εφαρμοστεί η αρχή της ουσιώδους ισοδυναμίας των δύο τελικών προϊόντων, το ένα παραχθέν φυσικά και το άλλο με ΓΤΟ. Πρόκειται για μη φυσικές ουσίες για τις οποίες προς το παρόν δεν υπάρχουν αποδείξεις βάσει πειραμάτων που να μπορούν να οδηγήσουν στην παραγωγή ισοδύναμων προϊόντων όχι μόνο από οργανοληπτικής πλευράς, αλλά και από πλευράς σεβασμού της υγείας, της γεύσης, του αρώματος κ.λπ. Είναι συνεπώς ορθό οι κανόνες για την επισήμανση και την ανιχνευσιμότητα των ΓΤΟ να εφαρμόζονται και στα προϊόντα που έχουν παραχθεί από έναν ΓΤΟ».

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Υπέρ: 28, κατά: 51, αποχές: 14.

Σημείο 2.7

Να αντικατασταθεί από το ακόλουθο κείμενο:

«Για να εξασφαλιστεί η μέγιστη διαφάνεια, οι προτεινόμενες απαιτήσεις ανιχνευσιμότητας θα πρέπει να τηρούνται έστω και αν απαιτούν μια σειρά πρόσθετων επαληθεύσεων και ελέγχων, τόσο εκ μέρους των επιχειρήσεων όσο και εκ μέρους των αρμόδιων ελεγκτικών αρχών. Πρέπει να μελετηθεί ένα σύστημα που να διασφαλίζει εξάλλου στους καταναλωτές τη μέγιστη διαφάνεια και για εισαγόμενα προϊόντα (είτε είναι ΓΤΟ είτε προέρχονται από ΓΤΟ ή από έναν ΓΤΟ) στα τελικά προϊόντα των οποίων ωστόσο δεν ανιχνεύονται ΓΤΟ».

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Υπέρ: 30, κατά: 59, αποχές: 1.

Σημείο 4.1

Να τροποποιηθεί ως εξής:

«Η χρήση ΓΤΟ έχει προκαλέσει ευρεία συζήτηση στην κοινωνία ~~κατά την οποία υποστηρίχθηκαν συχνά ακραίες θέσεις και συχνά χωρίς σοβαρή επιστημονική βάση~~ ένα μέρος της οποίας διακατέχεται από φόβους και αγνοεί τις πιθανές επιπτώσεις».

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Υπέρ: 50, κατά: 53, αποχές: 9.

Σημείο 4.3.1

«Η ΟΚΕ θεωρεί μεγάλη παράλειψη την επισήμανση κρέατος και άλλων ζωικών προϊόντων που προέρχονται από ζώα τα οποία κατανάλωσαν γενετικά τροποποιημένες ζωοτροφές. Το γεγονός αυτό περιορίζει σημαντικά την επιδιωκόμενη ελευθερία επιλογής για τον καταναλωτή.»

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Υπέρ: 43, κατά: 56, αποχές: 8.

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 95/93 του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 1993, σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες»

(COM(2002) 7 τελικό — 2002/0013 (COD))

(2002/C 125/15)

Στις 30 Ιανουαρίου 2002, και σύμφωνα με το άρθρο 80 παράγραφος 2 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Στις 19 Φεβρουαρίου 2002, το Προεδρείο της ΟΚΕ ανέθεσε στο τμήμα «Μεταφορές, Ενέργεια, Υποδομές, Κοινωνία των Πληροφοριών» την προετοιμασία των σχετικών εργασιών.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειάς της (συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 2002), και λόγω του επείγοντα χαρακτήρα του θέματος, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή όρισε τον κ. Tosh ως γενικό εισηγητή και υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Ιστορικό

1.1. Το άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΕΚ) 95/93⁽¹⁾ ορίζει ότι οι διαθέσιμοι χρόνοι χρήσης (slots) που παραχωρούνται σε κάποιον αερομεταφορέα δεν του παρέχουν το δικαίωμα να έχει την ίδια σειρά διαθέσιμων χρόνων χρήσης κατά την επόμενη αντίστοιχη περίοδο, εκτός εάν μπορέσει να αποδείξει ότι τους χρησιμοποίησε τουλάχιστον κατά 80 % κατά την περίοδο για την οποία χορηγήθηκαν. Εάν δεν μπορέσει να αποδειχθεί η χρήση του 80 % της σειράς των slots, τότε όλα τα slots αυτής της σειράς μεταφέρονται στο κοινό σύστημα εκμετάλλευσης των διαθέσιμων χρόνων χρήσης, εκτός εάν η μη χρησιμοποίησή τους μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 10 παράγραφος 5 (κανόνας του «αν δεν χρησιμοποιηθεί χάνεται»).

1.2. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στις Ηνωμένες Πολιτείες και οι πολιτικές εξελίξεις που ακολούθησαν τα γεγονότα αυτά (κρίση στο Αφγανιστάν) έπληξαν σοβαρά τις αερομεταφορές και οδήγησαν σε σημαντική πτώση της ζήτησης κατά το υπόλοιπο της θερινής περιόδου προγραμματισμού 2001 και κατά τη χειμερινή περίοδο προγραμματισμού 2001/02.

1.3. Για να διασφαλισθεί ότι οι αερομεταφορείς δεν θα απωλέσουν τα δικαιώματα χρήσης στα slots που τους είχαν χορηγηθεί, επειδή δεν τα χρησιμοποίησαν κατά τις εν λόγω περιόδους, κρίνεται αναγκαίο να δηλωθεί σαφώς και αδιαμφισβήτητα ότι οι συγκεκριμένες περιόδοι προγραμματισμού επλήγησαν σοβαρά από τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001.

1.4. Συνεπώς, η Επιτροπή προτείνει να εισαχθεί το νέο άρθρο 10α στον κανονισμό, σύμφωνα με το οποίο οι συντονιστές θα αποδεχθούν υποχρεωτικά να χορηγήσουν και για τις δύο περιόδους (θέρος 2001 και χειμώνας 2002) slots με την ιδιότητα ιστορικού δικαιώματος.

1.5. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα αποφευχθεί η μη ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων του κανονισμού στην Κοινότητα και η διαφορετική ερμηνεία που δόθηκε για τη σημερινή κρίση σε διάφορα κράτη μέλη.

1.6. Τέλος, η παρούσα πρόταση δεν επηρεάζει την πρόταση της Επιτροπής, η οποία εγκρίθηκε στις 20 Ιουνίου 2001, σχετικά με την τροποποίηση του ισχύοντος κανονισμού⁽²⁾ στο βαθμό που η εν λόγω πρόταση είναι ευρύτερη ως προς το πεδίο εφαρμογής της.

2. Γενικά σχόλια και συμπεράσματα

2.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής, στο βαθμό που λαμβάνει υπόψη της τις εξαιρετικές περιστάσεις και παρέχει νομική βεβαιότητα στους συντονιστές.

2.2. Στην πραγματικότητα, οι συντονιστές εκτίθενται σε νομικούς κινδύνους, εκτός εάν αντιμετωπισθεί σαφώς και αδιαμφισβήτητα το ζήτημα του κανόνα «αν δεν χρησιμοποιηθεί χάνεται».

2.3. Παράλληλα, η πρόταση παρέχει ασφάλεια προγραμματισμού στους αερομεταφορείς.

(¹) Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 95/93 της 18ης Ιανουαρίου 1993 σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες (ΕΕ L 14 της 22.1.1993, σ. 1) — Γνωμοδότηση ΟΚΕ: ΕΕ C 339 της 31.12.1991, σ. 41.

(²) COM(2001) 335 τελικό της 20ής Ιουνίου 2001, 2001/0140 (COD). Η γνωμοδότηση της ΟΚΕ τελεί υπό κατάρτιση.

2.4. Τέλος, η ΟΚΕ επισημαίνει ότι η παρούσα πρόταση δεν επηρεάζει την πρόταση της Επιτροπής, η οποία υιοθετήθηκε στις 20 Ιουνίου 2001. Η πρόταση είναι ευρύτερη ως προς το πεδίο εφαρμογής της, αποσκοπεί να διασφαλίσει την αποδοτική

διαχείριση και χρήση των περιορισμένων slots σε αερολιμένες που εμφανίζουν συμφόρηση, μολονότι δεν τροποποιεί ουσιαστικά το παρόν σύστημα κατανομής των slots, το οποίο βασίζεται στα επονομαζόμενα «ιστορικά δικαιώματα» ή τα «ιστορικά slots».

Βρυξέλλες, 21 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 1692/96/ΕΚ περί κοινοτικών προσανατολισμών σχετικά με την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών»

(COM(2001) 544 τελικό — 2001/0229 (COD))

(2002/C 125/16)

Στις 14 Νοεμβρίου 2001 και σύμφωνα με το άρθρο 156 της Συνθήκης ΕΚ, το Συμβούλιο ζήτησε τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του στις 26 Φεβρουαρίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Kleemann.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ης και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 54 ψήφους υπέρ και 5 ψήφους κατά την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η Επιτροπή στην πρότασή της προτείνει τον περιορισμό των προτεραιοτήτων του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών στις απολύτως απαραίτητες και την προσαρμογή τους στις ανάγκες για τη βελτιστοποίηση της δυναμικότητάς του με την επικέντρωση των επενδύσεων σε τομείς όπου σημειώνονται σημεία συμφόρησης. Τρία σχέδια έχουν ήδη ολοκληρωθεί και υπογραμμίζεται η σημασία συγκεκριμένων σιδηροδρομικών καθώς και διαλπικών έργων. Έξι νέα έργα και νέα τμήματα προστίθενται σε δύο ήδη υπάρχοντα έργα.

1.2. Η ΟΚΕ συμμετείχε ενεργά σε όλα τα στάδια ανάπτυξης του TEN, εξέφρασε ευθύς εξαρχής την πλήρη υποστήριξή της για τα σχέδια του TEN και τάχθηκε υπέρ σαφών κριτηρίων και κατάλληλης προώθησης.

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ υπογράμμισε την ανάγκη μετατόπισης της ροής των μεταφορών από το οδικό στο σιδηροδρομικό και στο πλωτό δίκτυο καθώς και στα δημόσια

μέσα μεταφορών. Η Επιτροπή υποβάλλοντας την πρόταση αυτή, ανταποκρίνεται στην εντολή του Συμβουλίου.

2.2. Η αύξηση των μεταφορών στο έδαφος της ΕΕ έχει πολλά αίτια, αλλά αδιαμφισβήτητα η αύξηση των επαγγελματικών και ιδιωτικών μεταφορών με οχήματα ιδιωτικής χρήσης είναι ένα από τα σημαντικότερα αίτια της επιβάρυνσης του οδικού δικτύου. Αφενός, η απόσταση μεταξύ του τόπου κατοικίας και του τόπου εργασίας, η μετατροπή της καταναλωτικής συμπεριφοράς καθώς και η δυσανάλογη αύξηση των μετακινήσεων για λόγους αναμυχής οδήγησαν σε αισθητή αύξηση του όγκου των μεταφορών συνολικά. Αφετέρου, έχουν αυξηθεί έντονα κατά τα τελευταία χρόνια οι μεταφορές με βαρέα φορτηγά οχήματα τα οποία διέρχονται μέσω ορισμένων περιοχών ή μεγάλων αστικών κέντρων. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας αλλά και η αυξανόμενη λειτουργικότητα της ενιαίας αγοράς καθώς και οι μεταβολές στους τρόπους παραγωγής και η σχετική υλικοτεχνική υποδομή επέφεραν, μεταξύ άλλων, μια αλλαγή στις οικονομικές διαρθρώσεις οι οποίες οδηγούν αναπόφευκτα σε αύξηση των μεταφορών με όλα τα μέσα μεταφοράς. Μετά την ένταξη των νέων κρατών μελών το φαινόμενο αυτό θα επιβαρύνει σε αυξανόμενο βαθμό τα δίκτυα μεταφορών στα σημεία διέλευσης των συνόρων, τα οποία σύμφωνα με την Επιτροπή αποτελούν επί του παρόντος τα ασθενέστερα σημεία του δικτύου μεταφορών.

2.3. Η ΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι οι απαιτήσεις για την προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να ενταχθούν στην πολιτική μεταφορών, χρειάζεται όμως να καθοριστούν αντίστοιχα περιβαλλοντικά πρότυπα για όλα τα μέσα μεταφορών που θα διασφαλίζουν την ίση μεταχείριση. Μέχρι πρότινος, δεν λήφθηκε υπόψη το γεγονός ότι δεν υπάρχουν συγκρίσιμα πρότυπα, κυρίως κατά την αγορά, για την προστασία του περιβάλλοντος όπως π.χ. πρότυπα για τις εκπομπές καυσαερίων των πετρελαιοκίνητων κινητήρων των σιδηροδρομικών μηχανών και των πλοίων, όπως ειδικότερα στις οδικές εμπορευματικές μεταφορές.

2.4. Δεν αρκεί μόνο να προβλεφθούν νέα έργα υποδομών αλλά θα πρέπει να εξεταστούν και οι δυνατότητες των υφιστάμενων υποδομών καθώς επίσης και οι δυνατότητες ανάπτυξής τους. Σχετικά με την κατασκευή νέων έργων υποδομής τίθεται ένα σοβαρό ζήτημα που αφορά το σύνολο των κρατών μελών: Μια σύγχρονη χωροταξική πολιτική και εκσυγχρονισμένη νομοθεσία αξιοποίησης των εκτάσεων, προϋποθέτει τη διασφάλιση δικαιωμάτων προστασίας αλλά τη συνεκτίμηση των αναγκαίων έργων υποδομής. Η επιδίωξη ισορροπίας είναι απαραίτητη δεδομένου ότι η γειτνίαση υποδομών με κατοικημένες περιοχές δημιούργησαν προβλήματα τα οποία θα πρέπει να αποφευχθούν στο μέλλον. Στο πλαίσιο των κοινοτικών αρμοδιοτήτων για το περιβάλλον θα πρέπει η Επιτροπή να συστήσει στους περιφερειακούς υπευθύνους για τη χωροταξία σε κοινοτικό επίπεδο να προβλέπουν βιομηχανικές ζώνες για τις περιοχές που προορίζονται για κατασκευή έργων υποδομής και να φροντίζουν ούτως ώστε να περιορίζονται οι επιβαρύνσεις αυτών στις κατοικημένες περιοχές, στο μέτρο του δυνατού.

2.5. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας η υπερβολική χρήση του οδικού δικτύου για τη μεταφορά εμπορευμάτων, η θεαματική ανάπτυξη των εναέριων μεταφορών και οι ελλείψεις σιδηροδρομικών γραμμών προσαρμοσμένων στον εμπορευματικό τομέα, ιδιαίτερα των υποδομών τους, συνέβαλαν στην σημαντική αύξηση της συμφόρησης του οδικού και σιδηροδρομικού δικτύου και του εναέριου χώρου μεταφορών. Παρά τις έως τώρα προσπάθειες, εξακολουθούν να υπάρχουν σημεία συμφόρησης στην Ευρώπη. Οι ζώνες που πλήττονται περισσότερο είναι οι διεθνείς διάδρομοι στους οποίους συγκεντρώνεται η διευρωπαϊκή κυκλοφορία βορρά-νότου, τα φυσικά εμπόδια όπως οι Άλπεις και τα Πυρηναία, τα περίχωρα των μεγάλων πόλεων και ορισμένα σύνορα, ιδιαίτερα με τις υπό ένταξη χώρες. Η ΟΚΕ συμφωνεί με τις εν λόγω διαπιστώσεις ενώ παράλληλα τα δυστυχήματα που σημειώθηκαν το τελευταίο διάστημα και κατά συνέπεια οι απαγορεύσεις διέλευσης σηράγγων στην Ελβετία και την Αυστρία αποτελούν πρόσθετη επιβάρυνση για την κυκλοφορία βορρά-νότου και για τις παρακαμπτήριες οδούς και επηρεάζουν αρνητικά τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες κυρίως στην Ιταλία. Η πολιτική μεταφορών της Ελβετίας καθώς και το γεγονός ότι η επωφελής ως προς το κόστος κατασκευή εναλλακτικών οδών στο ήδη υπάρχον δίκτυο υπέρ/μέσα από τις Άλπεις, ή η ανάπτυξη του υφιστάμενου δικτύου είναι πρακτικά αδύνατη από γεωγραφικής άποψης, οδήγησαν στην εγκατάλειψη σχετικών προγραμματισμένων πολύ μακροπρόθεσμων σχεδίων. Επιπλέον, η παράκαμψη της ροής της κυκλοφορίας λόγω τοπικών γεγονότων (π.χ. κρίση στην πρώην Γιουγκοσλαβία) καθώς και η συνειδητή επιβολή περιορισμών της κυκλοφορίας (απαγόρευση της κυκλοφορίας, παρακάμψεις) λόγω της πολιτικής μεταφορών συμβάλλουν στην επιδείνωση της κατάστασης στην περιοχή των Άλπεων.

2.6. Η ΟΚΕ διαπιστώνει ότι ακριβώς τα τελευταία χρόνια χαρακτηρίστηκαν από σημαντικές αλλαγές συμπεριφοράς.

2.6.1. Οι εθνικοί οργανισμοί των σιδηροδρόμων αναγκάστηκαν να αντιληφθούν ότι παράλληλα με την συνήθη κατανομή σε σιδηροδρομικό δίκτυο και σε τροχιαίο υλικό πρέπει να βελτιώσουν την προσφορά τους και να προσαρμόσουν τα δρομολόγια τους στις ανάγκες της ζήτησης. Στα οικονομικά μας συστήματα, ο καταμερισμός της εργασίας και η εγκατάσταση σε διαφορετικά μέρη (σε συνδυασμό με το σκεπτικό του «profit center») αποτελεί πλέον και στην Ευρώπη τον κυρίαρχο τρόπο σκέψης, λόγω της ραγδαίας εξέλιξης του τομέα της τεχνολογίας των πληροφοριών.

2.6.2. Οι μεταβολές που παρατηρούνται στις συνήθειες των καταναλωτών λόγω της καλύτερης πληροφόρησής τους καθώς και η περαιτέρω διασπορά των διευρυσμένων οικογενειών αλλά και η εγκατάσταση μεγάλων καταστημάτων στην περιφέρεια των αστικών κέντρων, ευθύνονται για την αύξηση των μεταφορών σε ολόκληρη την ήπειρο παράλληλα με την αυξανόμενη καταστροφή του τοπίου από την άναρχη οικοδομική ανάπτυξη.

2.6.3. Μια τοπική εναλλακτική λύση υποδομής προς το οδικό δίκτυο, η οποία να καλύπτει μια μεγάλη γεωγραφική έκταση, δεν υφίσταται! Αντικειμενικά, δεν δικαιολογείται η επίρριψη ευθυνών για την εξέλιξη αυτή στις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες στους καταναλωτές κάνοντας εκτεταμένη χρήση του οδικού δικτύου. Οι μεμονωμένες πολιτικές μεταφορών απέτυχαν, παράλληλα με την εν λόγω εξέλιξη, να εμψύχουν στους υπεύθυνους των μεταφορών το επιθυμητό σκεπτικό υπέρ των σιδηροδρομικών και ναυτιλιακών μεταφορών. Η κατάργηση της αποθήκευσης στους κλάδους του χονδρεμπορίου και της βιομηχανίας οδήγησε σε ιδιαίτερα μεγάλη πίεση χρόνου για τον κλάδο των μεταφορών και λόγω της ευελιξίας των μεταφορών φορτηγών οχημάτων, όσον αφορά τη δυνατότητα χρησιμοποίησής τους, στις περισσότερες περιπτώσεις προτιμώνται έναντι του υπάρχοντος συστήματος σιδηροδρομικών μεταφορών.

2.7. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι μέσω επενδύσεων θα πρέπει να προωθηθεί, σε πρώτο στάδιο ανεξαρτήτως από τη μεταφορά εμπορευμάτων, η κατασκευή διευρωπαϊκών αξόνων μεταφοράς, οι οποίοι θα αποτελούνται ως επί το πλείστο από ήδη υπάρχουσες οδούς οι οποίες χρησιμοποιούνται κατά προτεραιότητα από εμπορικές αμαξοστοιχίες ή από οδούς που εξυπηρετούν κατά αποκλειστικότητα τη μεταφορά εμπορευμάτων. Στο πλαίσιο αυτό, η ΟΚΕ εγκρίνει τα εύστοχα επιχειρήματα και τις προτάσεις της Επιτροπής.

2.8. Η ΟΚΕ εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι κατά το σχεδιασμό και την κατασκευή των οδών, κυρίως όσον αφορά τη μεταφορά εμπορευμάτων μέσω σιδηροδρόμων, θα πρέπει να εξεταστεί η πιθανότητα μεταφοράς επικίνδυνων προϊόντων ή υπέρβαρων/υπέρογκων εμπορευμάτων. Αυτό ισχύει γενικά, αλλά κυρίως στην περίπτωση σηράγγων/γεφυρών. Μέσω της παράκαμψης γύρω από πληθυσμιακά κέντρα θα μπορούσε να επιτευχθεί μείωση των κινδύνων.

2.9. Όσο περισσότερες διασυνδέσεις υφίστανται μεταξύ των διάφορων τρόπων μεταφορών τόσο μεγαλύτερη θα είναι η αποδοχή άλλων εναλλακτικών λύσεων κατά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων. Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις του άρθρου 5 λαμβάνουν μερικώς υπόψη τις εκτιμήσεις αυτές.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την άποψη της Επιτροπής ότι το ενδεχόμενο ύπαρξης νέων δυνατοτήτων με την επέκταση του οδικού δικτύου δεν αποτελεί παρά μόνο μια προσωρινή λύση. Μόνο με τη χρήση συστημάτων διαχείρισης της κυκλοφορίας και ενημέρωσης των χρηστών μπορεί να επιτευχθεί η βελτιστοποίηση της δυναμικότητας των υφιστάμενων υποδομών. Το γεγονός αυτό όμως προϋποθέτει παροχή εναλλακτικών λύσεων για τη μεταβίβαση σε άλλες δόδους μεταφοράς στο βαθμό που προβλέπεται από τα εκάστοτε χωροταξικά σχέδια.

3.2. Η εν λόγω βελτιστοποίηση θα μειώσει τις περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις που επιφέρουν οι οδικές μεταφορές σε κάποιες περιοχές. Στο πλαίσιο αυτό, η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη εάν οι οδικές εμπορευματικές μεταφορές χρειάζεται να έχουν δυσμενή αξιολόγηση, ιδιαίτερα εάν συνεκτιμηθεί ότι:

3.2.1. διαφορετικοί τρόποι μεταφοράς επιβάλλουν τελείως διαφορετικούς περιορισμούς όσον αφορά την εκπομπή καυσαερίων·

3.2.2. το ποσοστό των οδικών εμπορευματικών μεταφορών στο σύνολο των μεταφορών με εξαίρεση ορισμένων περιοχών μεγάλης συγκέντρωσης αστικών κέντρων είναι μηδαμινό·

3.2.3. η κατάλληλη αξιολόγηση της σχέσης κόστους/οφέλους των οδικών εμπορευματικών μεταφορών έχει παραμεληθεί·

3.2.4. μεγάλο μέρος των οδικών εμπορευματικών μεταφορών πραγματοποιείται από τον κλάδο των διανομών και όχι από τους τομείς κυκλοφορίας μεγάλων αποστάσεων, διασυνοριακών ή διαμετακομιστικών μεταφορών⁽¹⁾·

3.2.5. με τον καθορισμό των οριακών τιμών EURO 4 και 5, η συνεχιζόμενη ανάπτυξη της τεχνολογίας κινητήρων για φορτηγά οχήματα θεωρείται δεδομένη έως το έτος 2008 τουλάχιστον.

3.3. Μια βασική μεταστροφή στην πολιτική των παραγόντων της οικονομίας όσον αφορά τις οδικές μεταφορές, προς ένα πιο πολυτροπικό δίκτυο μεταφορών με παράλληλη προώθηση της ταχύτητας και προσιτών τιμών, με κριτήριο τη βιωσιμότητα παρόμοιων εναλλακτικών μορφών, είναι επιθυμητή. Προκειμένου να αποφευχθούν ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειες για το σύνολο της οικονομίας, δεν πρέπει να εφαρμοστεί πολιτική αυξήσεων στον τομέα των οδικών μεταφορών χωρίς συνοδευτικά μέτρα, αλλά θα πρέπει να αξιοποιηθούν και άλλα μέσα της πολιτικής μεταφορών. Επίσης, παρόμοια προσέγγιση πρέπει να σημαίνει ότι τα τέλη, οι φορολογικές επιβαρύνσεις, κ.λπ. που επιρρίπτονται στον τομέα αυτό να πρέπει να καταβάλλονται από τις επιχειρήσεις που αναθέτουν τις μεταφορές, γεγονός που θα σήμαινε ότι τα εν λόγω ποσά που έχουν προκαταβάλει οι μεταφορείς θα πρέπει αργότερα να φαίνονται σαφώς στο λογαριασμό που καλείται να πληρώσει ο πελάτης.

3.4. Η ΟΚΕ θέτει το ερώτημα εάν η αναθεώρηση των προγραμματισμένων έργων είναι επαρκής καθώς τα δεδομένα έχουν διαφοροποιηθεί. Αυτό αφορά κυρίως τις μεταφορές προς και με τις υποψήφιες χώρες ακόμη και εν όψει της ριζικής αναθεώρησης των προσανατολισμών που προβλέπεται για το έτος 2004.

3.5. Η Λευκή Βίβλος και η πρόταση της Επιτροπής δεν κάνουν σχεδόν καμία διάκριση μεταξύ επιβατικής κυκλοφορίας και μεταφοράς εμπορευμάτων. Ως εκ τούτου δεν σχολιάζεται το γεγονός ότι οι αερολιμένες, με μια ενδεχόμενη σύνδεσή τους με το σιδηροδρομικό δίκτυο, θα πρέπει να λάβουν και ανάλογο υλικό για τις δικές τους ανάγκες. Αυτό δεν αφορά βέβαια τα αερομεταφερόμενα φορτία, τα οποία λόγω της απαιτούμενης ταχύτητας παραλαμβάνονται ή προωθούνται οδικώς, αλλά στα καύσιμα, τον εξοπλισμό, τα τρόφιμα, τα εμπορεύματα κ.λπ.

3.6. Η ΟΚΕ υποστηρίζει τις τροποποιήσεις και επεκτάσεις του άρθρου 10 σχετικά με το σιδηροδρομικό δίκτυο, όπου στο πλαίσιο μιας αποτελεσματικής υποδομής θα πρέπει, πέρα από τις υπηρεσίες εναέριων μεταφορών, να συμπεριληφθούν και τα δίκτυα θαλάσσιων και σιδηροδρομικών μεταφορών.

3.7. Τα έξυπνα συστήματα μεταφορών όπως τα συστήματα διαχείρισης κυκλοφορίας και ενημέρωσης των χρηστών καθώς και τα συστήματα δορυφορικής πλοήγησης και προσδιορισμού στίγματος παρέχουν σημαντικές δυνατότητες για τη βελτίωση της δυναμικότητας και της ασφάλειας του δικτύου. Οι κοινοτικές δράσεις πρέπει επομένως να αποσκοπούν στη μέγιστη δυνατή τεχνική διαλειτουργικότητα όλων των συστημάτων. Για λόγους ανταγωνισμού επομένως θα πρέπει όλα τα συστήματα για όλα τα μέσα μεταφοράς να λάβουν σαφή υποστήριξη, όπως π.χ. το σύστημα δορυφορικής ραδιοπλοήγησης Galileo είτε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Διαχείρισης Κυκλοφορίας Σιδηροδρόμων (ERTMS). Η ΟΚΕ τάσσεται υπέρ παρόμοιας υποστήριξης.

3.8. Η ΟΚΕ είναι σύμφωνη με τα κριτήρια ελέγχου και τις μεθόδους επιλογής που θέτει η Επιτροπή για τα νέα έργα, γεγονός που ισχύει και για την εξέταση εναλλακτικών λύσεων. Προτείνει στην Επιτροπή να προβλέψει στο πλαίσιο των νέων αυτών έργων συγκεκριμένους στόχους όπως η μεταφορική ικανότητα, η ασφάλεια και η ποιότητα των υπηρεσιών.

3.9. Η ΟΚΕ δηλώνει τη συγκατάθεσή της για την τροποποίηση, προσαρμογή ή ενημέρωση των χαρτών. Οι γραμμές/διεπαφές για τις συνδέσεις με τα μεταφορικά δίκτυα των υποψηφίων χωρών που βρίσκονται στις μεθωριακές περιοχές των εν λόγω χωρών, θα πρέπει να επισημανθούν σαφώς.

3.10. Σε γενικές γραμμές, η ΟΚΕ εγκρίνει μια στρατηγική εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον. Ωστόσο, εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι η εν λόγω εκτίμηση δεν θα πρέπει, λόγω υποκειμενικών συμφερόντων, αντίθετων προς το γενικό κοινωνικό και οικονομικό συμφέρον, να αποτρέψει την ολοκλήρωση των προγραμματισμένων και προσχεδιασμένων έργων. Για την εξασφάλιση αποτελεσματικής εφαρμογής είναι απαραίτητος ο καθορισμός συγκεκριμένων προθεσμιών. Πρόσθετες οδηγίες που αφορούν την υλοποίηση βρίσκονται επί του παρόντος στο στάδιο της επεξεργασίας από την Επιτροπή.

3.11. Η μετατόπιση της ροής των μεταφορών και η διαφοροποίηση της συμμετοχής των διαφόρων μέσων μεταφοράς στις μεταφορές, όπως απαιτήθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Γκέτεμποργκ, προϋποθέτει την προσφορά, εκ μέρους των φορέων εκμετάλλευσης των σιδηροδρόμων και των ναυτιλιακών μεταφορών, υπηρεσιών υψηλής ποιότητας προσαρμοσμένων στη ζήτηση.

(1) EU energy and transport in figures — Statistical pocket book 2001, σ. 132, distance classes per cent.

4. Συμπεράσματα

4.1. Η αναθεώρηση των προσανατολισμών προβλέπει κυρίως τα μέτρα στον τομέα των σιδηροδρομικών και των συνδυασμένων μεταφορών για τα οποία απαιτούνται ωστόσο επείγοντως σημαντικές επενδύσεις. Οι επενδύσεις αυτές εγκρίνονται γενικά, μολονότι, άλλα μέσα μεταφοράς, έχουν μεγαλύτερη σημασία για τον τομέα των μεταφορών. Σε αυτό το πλαίσιο υπενθυμίζεται η σύνδεση των ευρωπαϊκών νησιώτικων περιοχών με τα διευρωπαϊκά δίκτυα ⁽¹⁾ καθώς και η επείγουσα ανάγκη ανάπτυξης των υποδομών.

4.2. Εφόσον η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής προβλέπει μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση της ευρωπαϊκής πολιτικής μεταφορών, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η τελική πρόταση θα πρέπει να στηρίζεται περισσότερο στο συνδυασμό μέτρων. Αυτό ισχύει περισσότερο στις περιπτώσεις όπου διάφοροι τρόποι μεταφορών έχουν τη δυνατότητα να προσφέρουν υπηρεσίες παράλληλα (οι παράκτιες οδικές οδοί έναντι των παράκτιων θαλάσσιων μεταφορών και σιδηροδρομικών μεταφορών).

4.3. Καθώς ορισμένα κράτη που συνορεύουν με την Κοινότητα αποτελούν υποψήφιες προς ένταξη χώρες, η ΟΚΕ εκτιμά ότι τα εν λόγω δρομολόγια θα πρέπει να συμπεριληφθούν στα σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης και σχεδιασμού έργων των κρατών μελών.

4.4. Η ΟΚΕ εκτιμά ότι μόνο με κοινές προσπάθειες, αποφάσεις, μέτρα και τρόπους αντιμετώπισης θα γίνει δυνατό σταδιακά να καταπολεμηθεί και να αποφευχθεί το φαινόμενο των σημείων συμφόρησης. Οι προτάσεις της Επιτροπής θα πρέπει να τηρούνται κατά κύριο λόγο και από τα κράτη μέλη στα πλαίσια της κοινής πολιτικής υποδομών και μεταφορών.

4.5. Η ΟΚΕ υποστηρίζει την στρατηγική της Επιτροπής να επικεντρώσει το βάρος των εργασιών της στην μείωση των σημείων συμφόρησης κατά μήκος των μεγάλων αξόνων, στηριζόμενη στους

⁽¹⁾ Βλέπε σχετικά τη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας που επί του παρόντος βρίσκεται στο στάδιο επεξεργασίας από την ΟΚΕ με τίτλο «Η συνέχεια των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών προς τα Ευρωπαϊκά Νησιά» (TEN 086).

προσανατολισμούς που ορίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που διεξήχθη στο Essen το 1994 και να θέσει σε εφαρμογή μόνο έναν περιορισμένο αριθμό νέων έργων. Ακόμη και αν η Επιτροπή αποσκοπεί σε μια εκ βάθους αναθεώρηση των οδηγιών το έτος 2004, η ΟΚΕ υποστηρίζει ότι στην παρούσα πρόταση θα πρέπει κυρίως να ληφθεί υπόψη η προσχώρηση των υποψηφίων χωρών καθώς τα μέτρα που αφορούν τον σχεδιασμό πρέπει να προσδιοριστούν από τώρα. Οι αναμενόμενες αυξήσεις στη δυναμικότητα είναι ανάγκη να συνεκτιμηθούν κατάλληλα για όλους τους τρόπους μεταφοράς.

4.6. Καθώς οι τερματικοί σταθμοί που διασφαλίζουν την τελική δρομολόγηση και εξυπηρέτηση των εμπορευμάτων αποτελούν σημαντικά σημεία συμφόρησης, η παροχή κινήτρων με δημόσιες επενδύσεις στους σταθμούς διαλογής και τον εξοπλισμό μεταφόρτωσης μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στην αύξηση της δυναμικότητας. Η ΟΚΕ θεωρεί στο πλαίσιο αυτό ότι δεν πρέπει να λησμονηθεί ο δεσμός με τους υπόλοιπους τρόπους μεταφοράς. Μόνο σε αυτή την περίπτωση θα μπορέσουν οι τερματικοί σταθμοί να ανταπεξέλθουν στο λειτουργικό τους καθήκον ως διανομείς.

4.7. Η ΟΚΕ θέτει επίσης το ερώτημα εάν θα ήταν αρμόζων ένας εκ νέου σχεδιασμός των έργων, λαμβανομένων υπόψη των νέων πολιτικών δεδομένων (υποψήφιες προς ένταξη χώρες). Αυτό ισχύει κυρίως για τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις δικτύων των μεταφορών εκτός της ΕΕ, δηλαδή προς τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, ώστε να καλυφθούν τα σημαντικά κενά του μελλοντικού δικτύου ⁽²⁾. Οι υφιστάμενοι διάδρομοι αφορούν μόνο την παρούσα ΕΕ και δεν παρέχουν διόδους προς και μέσω της επικράτειας των υποψηφίων προς ένταξη χωρών, οι οποίες θα εξυπηρετούσαν στην διέλευση των προβληματικών ζωνών των Άλπεων. Στη Λευκή Βίβλο αναφέρεται σχετικά: Η έλλειψη υποδομής δικτύων μεταφορών ικανών να ανταπεξέλθουν στην προβλεπόμενη αύξηση των μεταφορών υποτιμάται. Πρόκειται όμως για μια βασική παράμετρο στη στρατηγική για την οικονομική ανάπτυξη των επίδοξων προς προσχώρηση χωρών και της ένταξής τους στην εσωτερική αγορά. Η ΟΚΕ συμμερίζεται την άποψη αυτή και ως εκ τούτου θα πρέπει οι εκτιμήσεις που παραθέτονται στο εν λόγω έγγραφο να ληφθούν υπόψη και κατά την περαιτέρω επεξεργασία των προσανατολισμών.

⁽²⁾ Η ανακοίνωση της Επιτροπής COM(437) 2001 της 25.7.2001 αφορά τη δημιουργία κόμβων μεταξύ του ΔΔ και δικτύων μεταφορών σε υποψήφιες χώρες.

Βρυξέλλες, 21 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι οικονομικές πολιτικές των χωρών της ευρωζώνης: συγκλίσεις και αποκλίσεις, αποτελέσματα και διδάγματα»

(2002/C 125/17)

Στις 31 Μαΐου 2001 και σύμφωνα με το άρθρο 23 (3) του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση για το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Οικονομική και Νομισματική Ένωση, Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 25 Φεβρουαρίου με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Nyberg.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειάς της (συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 90 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 3 αποχές.

1. Εισαγωγή

1.1. Σε μία γνωμοδότηση με θέμα το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής⁽¹⁾ ως συνέπεια της ΟΝΕ⁽²⁾, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι ένας τέτοιου είδους συντονισμός είναι απαραίτητος και παρουσίασε ορισμένους πιθανούς κανόνες.

- Ο πρώτος κανόνας είναι η επιλογή της ορθής κατεύθυνσης των μέτρων οικονομικής πολιτικής — περιοριστική ή επεκτατική.
- Ο δεύτερος κανόνας είναι η επίδραση που ασκούν τα εν λόγω μέτρα στις χώρες της ευρωζώνης. Μέτρα τα οποία έχουν τη μέγιστη δυνατή επίδραση θα πρέπει να επιλέγονται σε περίπτωση που οι οικονομίες βρίσκονται στο ίδιο στάδιο του οικονομικού κύκλου. Μία χώρα που δεν συμβαδίζει με τις υπόλοιπες θα πρέπει να επιλέξει μέτρα με τις δυνατόν λιγότερες εξωτερικές επιδράσεις.
- Κατόπιν κοινών συζητήσεων σχετικά με το πιο ευνοϊκό συνδυασμό δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής για κάθε χώρα, η ακριβής επιλογή των μέτρων επαφίεται στην εκάστοτε χώρα.
- Σε περίπτωση που συνυπολογίζονται και άλλες επιδράσεις των μέτρων, π.χ. επιπτώσεις στο ύψος των φόρων, τα μέτρα αυτά θα πρέπει να έρχονται σε δεύτερη μοίρα καθώς προέχει η επίδραση στον οικονομικό κύκλο.
- Θα πρέπει φυσικά να επιδιώκονται μέτρα τα οποία επιδρούν ευεργετικά και στην επίτευξη άλλων στόχων, παράλληλα με τις επιθυμητές επιδράσεις τους στον οικονομικό κύκλο.

1.2. Η ΟΚΕ αποφάσισε να εκπονήσει πρόσθετη γνωμοδότηση ώστε να συνεχιστεί ο διάλογος σχετικά με το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής. Η παρούσα γνωμοδότηση ερευνά τις επιμέρους οικονομικές πολιτικές των 12 χωρών της ευρωζώνης με σκοπό να εξακριβώσει εάν στην πράξη παρατηρείται σύγκλιση ή ίσως απόκλιση σε ορισμένους τομείς πολιτικής. Ποιά είναι τα

αποτελέσματα των πολιτικών που επέλεξε η κάθε χώρα όσον αφορά την οικονομική της κατάσταση; Μπορεί κανείς να διακρίνει ήδη θετικά παραδείγματα μετά από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ΟΝΕ;

1.3. Η παρούσα γνωμοδότηση μπορεί να θεωρηθεί μέρος των ετήσιων μελετών της Επιτροπής Γενικών Κατευθυντήριων Γραμμών Οικονομικής Πολιτικής (ΓΚΓΟΠ). Οι εν λόγω μελέτες επικεντρώνονται στη γενικότερη εξέλιξη της οικονομικής κατάστασης της ΕΕ και στη γενική κατεύθυνση των πολιτικών. Δεν υπήρξε μέχρι τώρα δυνατότητα διενέργειας πιο ενδελεχών μελετών για τις επιμέρους χώρες.

1.4. Τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται στην παρούσα μελέτη πηγάζουν κυρίως από διάφορες δημοσιεύσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων και της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων⁽³⁾.

2. Στόχοι των πολιτικών

2.1. Οι στόχοι της νομισματικής πολιτικής καθορίζονται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Ο πληθωρισμός διατηρείται μεσοπρόθεσμα κάτω από το 2 %. Τα μέτρα που λαμβάνει η ΕΚΤ, τα επιτόκια και οι πράξεις ανοιχτής αγοράς δεν εξετάζονται στην παρούσα γνωμοδότηση. Σημείο εκκίνησης αποτελεί, αντίθετα, η πραγματική κατάσταση μετά τα μέτρα νομισματικής πολιτικής. Εξυπακούεται όμως ότι το χαμηλό ποσοστό πληθωρισμού αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους του συνόλου των πολιτικών παραγόντων.

2.2. Ο στόχος του κρατικού προϋπολογισμού βασίζεται στη διασφάλιση της διατήρησης του ανώτατου ορίου του 3 % του ΑΕγχΠ όσον αφορά το έλλειμμα. Όμως, ο εν λόγω αρχικός στόχος έχει εξελιχθεί σε μεσοπρόθεσμο στόχο ενός σχεδόν ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού. Ο διάλογος για την οικονομική πολιτική στην Επιτροπή και το Συμβούλιο φαίνεται να θεωρεί τούτο ως γενικό στόχο.

(1) Η παρούσα γνωμοδότηση ασχολείται με θέματα οικονομικής πολιτικής που περιλαμβάνονται στην έννοια «δημοσιονομική πολιτική», δηλαδή τόσο τα έσοδα όσο και τις δαπάνες των κρατικών προϋπολογισμών.

(2) ΕΕ C 139 της 11.5.2001, σ. 60.

(3) Ευρωπαϊκή Οικονομία. Εκθέσεις και μελέτες, αριθ. 3, 2000, αριθ. 3.2001 και Η Απασχόληση στην Ευρώπη).

2.3. Το ανώτατο όριο του 60% για το δημόσιο χρέος, που απορρέει από τα κριτήρια του Μάαστριχ, εξακολουθεί να αποτελεί στόχο αλλά, λόγω των μειώσεων κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, παρουσιάζει μικρότερο ενδιαφέρον. Τα επόμενα έτη μόλις τρία κράτη της ΕΕ θα παρουσιάζουν χρέος πάνω από το ανώτατο όριο. Το αυξημένο ενδιαφέρον για τον εν λόγω στόχο είναι αναγκαίο καθώς οι δημογραφικές μεταβολές θα απαιτήσουν, μεταξύ άλλων, τις χαμηλότερες δυνατές δανειακές επιβαρύνσεις.

2.4. Ο διάλογος σχετικά με την οικονομική κατάσταση και τις επιλογές που αφορούν την οικονομική πολιτική βασίζονται στη δημοσιονομική ισορροπία και τους στόχους που αφορούν το δημόσιο χρέος. Αυξανόμενο ενδιαφέρον φαίνεται να παρουσιάζει ο στόχος της οικονομικής ανάπτυξης. Δεν υπάρχουν συγκεκριμένες επιδιώξεις όσον αφορά τον εν λόγω στόχο. Αποτελεί μάλλον επακόλουθο της οικονομικής κατάστασης και της οικονομικής πολιτικής. Όταν το αποτέλεσμα σε μία χώρα είναι κάτω του μέσου όρου δεν αμφισβητείται απαραίτητα η οικονομική πολιτική της χώρας. Παρόλο που δεν αποτελεί ρητό στόχο, η επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης θεωρείται το επίκεντρο των οικονομικών μελετών στην Επιτροπή. Συνεπώς, η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό στόχο της οικονομικής πολιτικής.

2.5. Σε μελέτες που αφορούν την οικονομική πολιτική, η απασχόληση συχνά παραμελείται ως μεταβλητή, τόσο όσον αφορά την προοπτική διατήρησης των ποσοστών ανεργίας σε χαμηλά επίπεδα αλλά και όσον αφορά την επίτευξη υψηλών ποσοστών συμμετοχής του εργατικού δυναμικού⁽¹⁾. Η υψηλή οικονομική ανάπτυξη μπορεί να θεωρηθεί ως ενδιάμεσος στόχος, ενώ το χαμηλό ποσοστό ανεργίας και το υψηλό ποσοστό συμμετοχής συνιστούν τους τελικούς στόχους. Στην παρούσα γνωμοδότηση δεν εξετάζουμε τη μισθολογική πολιτική και τις πιθανές επιδράσεις της στην απασχόληση και τη ζήτηση. Στην τελευταία έχουν φυσικά μεγάλη επίδραση τόσο οι διαδικασίες του Λουξεμβούργου και του Κάρντιφ όσο και τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Η απασχόληση θα πρέπει να αποτελεί έναν κύριο στόχο της οικονομικής πολιτικής. Οι χώρες θα πρέπει να κρίνονται και σύμφωνα με τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν σε ό,τι αφορά τους στόχους της ΓΚΓΟΠ και του ΣΣΑ⁽²⁾.

2.6. Η επίτευξη υψηλών επιπέδων κοινωνικής ευημερίας, σύμφωνα με τα θεμελιώδη άρθρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁽³⁾ σχετικά με την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής, συχνά δεν αποτελεί στόχο. Το γεγονός αυτό μπορεί να θεωρηθεί και ως το τελικό αποτέλεσμα υψηλότερης οικονομικής ανάπτυξης, ως επιδίωξη για πραγματικά αποτελέσματα όλων των πολιτικών δράσεων στα πλαίσια της ΓΚΓΟΠ και του ΣΣΑ. Η κατανομή των πόρων που διατίθενται για την ευημερία συχνά απουσιάζει ως μέρος της ανάλυσης, όπως συμβαίνει και με άλλους τομείς του κοινωνικού συστήματος. Παρόμοιες επιδράσεις της οικονομικής πολιτικής εμπίπτουν στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων των εκάστοτε κρατών μελών και επομένως δεν πρόκειται να συμπεριλάβουμε το στόχο της κοινωνικής ευημερίας στην ανάλυσή μας. Στο πλαίσιο αυτό δεν πρόκειται επίσης, ως ειδίσιαι, να επικρίνουμε τις χώρες που μειώνουν τη φορολόγηση χωρίς αντίστοιχη μείωση των παροχών κοινωνικής ευημερίας.

2.7. Η ΟΚΕ δεν θα εξετάσει άμεσα τον πληθωρισμό στην παρούσα γνωμοδότηση σχετικά με την οικονομική πολιτική. Αντίθετα, έχει ως στόχους το ρυθμό ανάπτυξης, την ανεργία και τα ποσοστά συμμετοχής του εργατικού δυναμικού, και την κοινωνική ευημερία ως αποτέλεσμα της ανάπτυξης, της απασχόλησης καθώς και άλλων ενδιάμεσων στόχων.

3. Εθνικές οικονομικές πολιτικές 1999-2001 — γενικότερη προοπτική

3.1. Η Επιτροπή θεωρεί ότι θα πρέπει να είναι σεβαστός ο στόχος του ΣΣΑ όσον αφορά τους σχεδόν ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς κρατικούς προϋπολογισμούς. Ένας λόγος υπέρ αυτού είναι ότι προσφέρεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα να επιτρέπουν μελλοντικά τη χρήση αυτόματων σταθεροποιητών σε περίπτωση οικονομικής επιβράδυνσης. Δεν έχει όμως καθοριστεί ποτέ μια κατάσταση χαρακτηρίζεται ως επιβράδυνση.

3.1.1. Ο συνδυασμός δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο δεν θα πρέπει μόνο να αρμόζει στην οικονομική κατάσταση της εν λόγω χώρας, αλλά να προσιδιάζει και στη γενικότερη δημοσιονομική προσέγγιση της ευρωζώνης.

3.2. Η Επιτροπή⁽⁴⁾ σωστά εφιστά την προσοχή στην ανάγκη διεύρυνσης του διαλόγου ώστε να μην εστιάζεται μόνο στους στόχους του ΣΣΑ, αλλά να περιλαμβάνει και τη συνεισφορά του κρατικού προϋπολογισμού στην ανάπτυξη και την απασχόληση. Το γεγονός αυτό είναι επιθυμητό, αλλά είναι πολύ δύσκολο να γίνουν συστάσεις προς αυτή την κατεύθυνση. Όταν γίνονται παρόμοιες συστάσεις, συνήθως αφορούν χώρες όπου τίθεται ζήτημα σταθεροποίησης του προϋπολογισμού.

3.3. Δύο βασικά στοιχεία τίθενται δικαιολογημένα στο επίκεντρο των συζητήσεων – ο ρόλος της δημοσιονομικής πολιτικής στη σταθεροποίηση των κυκλικών διακυμάνσεων και ο βαθμός συμμετοχής των αυτόματων σταθεροποιητών. Το επόμενο βήμα της πολιτικής για τον οικονομικό κύκλο — διακριτικά μέτρα αντιμετώπισης των κυκλικών διακυμάνσεων — πραγματοποιείται σε ορισμένες χώρες, αλλά σπάνια χαρακτηρίζεται ως «διακριτικό». Εδώ πρόκειται για ένα ακόμη παράδειγμα «παράλληλισμού». Εάν μπορεί κανείς να περιγράψει τα στοιχεία αυτά ως διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, πολύ πιθανό να συμπεριληφθούν στις οικονομικές εκθέσεις της Επιτροπής.

3.3.1. Η Επιτροπή στην έκθεσή της σχετικά με τα δημόσια οικονομικά αναφέρει ότι «τα δημοσιονομικά αποτελέσματα για το 2000 θα μπορούσαν να είναι καλύτερα, καθότι ορισμένες κυβερνήσεις αποκόμισαν «μερίσματα από την ανάπτυξη» ανώτερα των προβλεπόμενων, τα οποία και χρησιμοποίησαν εν μέρει για τη μείωση των φόρων ή για την αύξηση των δαπανών»⁽⁵⁾. Όμως, ένα παράλληλο ερώτημα σε αυτό μπορεί να είναι ποιες θα ήταν ίσως οι προοπτικές ανάπτυξης για το 2001 εάν οι χώρες δεν είχαν εκμεταλλευτεί αυτή τη δυνατότητα;

(1) Συμμετοχή του εργατικού δυναμικού (δείκτης δραστηριότητας) = εργαζόμενοι και άνεργοι ως ποσοστό του δυνητικού εργατικού δυναμικού.

(2) ΣΣΑ = Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

(3) Συνθήκη ΕΕ, άρθρο 2.

(4) COM(2001) 355 τελικό, σ. 3.

(5) Public Finances in EMU - 2001, page 2 (European Economy. Reports and studies, no 3.2001)

3.3.2. Υπό αυτό το ίδιο πνεύμα, πιστεύεται ότι οι αυτόματοι σταθεροποιητές μπορούν να χρησιμοποιηθούν όταν υφίσταται κίνδυνος υποχώρησης της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά μόνο στην περίπτωση που η χώρα έχει θέσει ως στόχο το σχεδόν ισοσκελισμένο ή πλεονασματικό προϋπολογισμό. Το πρόβλημα εντείνεται όταν εκείνες που χρίζουν απόλυτης ανάγκης για παρόμοια οικονομική ώθηση είναι οι χώρες που δεν έχουν επιτύχει αυτόν το στόχο.

3.4. Δικαίως εκφράζει η Επιτροπή την ανησυχία της όσον αφορά τη συμπεριφορά προ των κυκλικών διακυμάνσεων. Το φαινόμενο παρατηρήθηκε συχνά, ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του '90. Αποτελέσει την αρνητική συνέπεια της εφαρμογής των κριτηρίων του Μάαστριχ. Επί του παρόντος, ορισμένες χώρες που παρουσιάζουν φαινόμενα επιβράδυνσης, εφαρμόζουν ένα είδος πολιτικής πρόβλεψης των διακυμάνσεων ακολουθώντας πιστά ό,τι ορίζει το ΣΣΑ. Δεν κατακρίνονται. Από την άλλη πλευρά, όσοι θεωρούν την καμπή του οικονομικού κύκλου ως λόγο ανησυχίας και λαμβάνουν αντίστοιχα μέτρα θα δεχθούν κριτική για μη τήρηση του ΣΣΑ. Η σύγκρουση στόχων θα πρέπει να επιλύεται βάσει της εμπειρίας που αποκομίστηκε τη δεκαετία του '90. Η προσκόλληση σε έναν από τους στόχους δεν θα επιλύσει το πρόβλημα. Η έμφαση που δίδεται στους διάφορους στόχους διαφέρει μεταξύ των διαφόρων Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής. Το γεγονός αυτό αποτελεί λόγο ανησυχίας όταν λαμβάνει κανείς υπόψη του την πολιτική στο σύνολό της.

3.4.1. Η κατάσταση κατά τη διάρκεια του 2001 με μειωμένο ποσοστό ανάπτυξης επιδείνωσε τα προβλήματα. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ορισμένες χώρες παρουσιάζουν πληθωριστικούς κινδύνους, ορισμένες δεν έχουν επιτύχει δημοσιονομική ισορροπία και οι υπόλοιπες μπορούν να στηριχθούν στους αυτόματους σταθεροποιητές. Για όλες τις χώρες με δύο εξαιρέσεις, οι επιπτώσεις από τους αυτόματους σταθεροποιητές είναι της τάξεως του 0,1 ή 0,2 % του ΑΕγχΠ. Ορισμένες χώρες έχουν λάβει διακριτικά μέτρα. Οι Κάτω Χώρες μειώνουν το πλεόνασμα του προϋπολογισμού τους, πράγμα που φαίνεται να ενδεικνύεται σε παρόμοιες περιστάσεις. Η Φινλανδία, το Λουξεμβούργο και η Ιρλανδία μειώνουν το πολύ μεγάλο πλεόνασμα του προϋπολογισμού τους. Το γεγονός αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως σχετικό κίνητρο και ενδεχομένως να κριθεί ως μη παραδεκτό από την Επιτροπή. Ωστόσο, πρόκειται για μικρές χώρες οι οποίες δεν επηρεάζουν το συνολικό ποσοστό πληθωρισμού. Το εν λόγω οικονομικό κίνητρο ενδεικνύεται για χώρες που αντιμετωπίζουν μεγαλύτερα προβλήματα με το ρυθμό ανάπτυξης. Τέλος, η Γερμανία αυξάνει το έλλειμμα της κυρίως με το πρόγραμμα φορολογικών μειώσεων. Παρόλο που η Γερμανία θα έχει πλησιάσει το όριο του 3 % για το έλλειμμα, αυτό εξηγείται βάσει των προβλέψεων για συνεχή υποχώρηση της ανάπτυξης.

3.5. Η Επιτροπή προσπαθεί με σύνθετο τρόπο να λάβει υπόψη της τόσο την οικονομική όσο και την νομισματική προσέγγιση και προσπαθεί να εξακριβώσει εάν οι οικονομικές και νομισματικές πολιτικές υπήρξαν ουδέτερες, επεκτατικές ή περιοριστικές κατά τη διάρκεια των πρώτων δύο ετών της ΟΝΕ. Η οικονομική πολιτική πιστεύεται ότι υπήρξε ουδέτερη κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους της ΟΝΕ, αλλά οδεύει προς χαλάρωση. Οι νομισματικές συνθήκες ήταν καταρχάς συγκαταρκτικά επεκτατικές ακολουθώντας πιο αυστηρές τάσεις. Όσον αφορά τις επιμέρους χώρες της ευρωζώνης, μόνο η Φινλανδία εφάρμοσε μια πραγματικά αυστηρή οικονομική πολιτική κατά το 2000. Στην Ελλάδα οι

νομισματικές συνθήκες χαλάρωσαν κάπως. Στις περισσότερες άλλες χώρες με σχετικά αυστηρή νομισματική πολιτική, η τελευταία κατέστη πιο αυστηρή. Στην Ιρλανδία οι νομισματικές συνθήκες οδήγησαν σε αύξηση του πληθωρισμού.

3.5.1. Για το 2001, η κατάσταση προβλέπεται να παρουσιάσει ακόμη μεγαλύτερες αποκλίσεις. Η Φινλανδία, οι Κάτω Χώρες, η Γερμανία και η Ιρλανδία εφαρμόζουν μια χαλαρή δημοσιονομική πολιτική. Οι αυστηρές νομισματικές συνθήκες παρατηρούνται εξίσου συχνά όπως και οι χαλαρές. Εάν προβάλλουμε αυτό υπό το πρίσμα της χρησιμοποίησης της παραγωγικής ικανότητας, μόνο η Γερμανία εξακολουθεί να διαθέτει κατά το 2001 αχρησιμοποίητη παραγωγική ικανότητα σημαντικής κλίμακας σύμφωνα με υπολογισμούς της Επιτροπής. Μία αλλαγή σημειώθηκε μεταξύ άλλων λόγω των τρομοκρατικών ενεργειών της 11ης Σεπτεμβρίου με μειωμένη ζήτηση και αχρησιμοποίητη παραγωγική ικανότητα στις περισσότερες χώρες, καθώς και αντιδράσεις σε αυτό, π.χ. μείωση των επιτοκίων.

4. Οικονομικές επιπτώσεις

4.1. Το σύνολο των οικονομικών επιπτώσεων

4.1.1. Η αξιολόγηση των επιδράσεων των οικονομικών πολιτικών επί της οικονομικής ανάπτυξης έχει πολύπλευρο χαρακτήρα και δεν επιτρέπεται να στηρίζεται ένα μόνο μέτρο, ακόμη και αν αυτό έχει καθοριστική σημασία. Πρέπει να πραγματοποιηθεί ανάλυση και αξιολόγηση της συνολικής δέσμης μέτρων από άποψη συνοχής και αλληλεπιδράσεων. Για να γίνει μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση των μέτρων, στην ανάλυση πρέπει να συνεκτιμηθεί και η χρονική στιγμή που τέθηκαν σε εφαρμογή τα μέτρα. Η Επιτροπή επιδίωξε να κάνει υπολογισμούς βάσει παρόμοιων εκτιμήσεων. Έκρινε ότι οι μεταβολές στον τομέα των κρατικών προϋπολογισμών έχουν πιο άμεση επίδραση από ενέργειες στον τομέα της φορολόγησης.

4.1.2. Δράσεις που αφορούν τον τομέα της ζήτησης θα αποφέρουν πιο γρήγορα αλλαγές από εκείνες που έχουν ως στόχο την προσφορά. Οι φορολογικές μειώσεις πιθανόν να έχουν συνέπειες τόσο επί της προσφοράς όσο και επί της ζήτησης, πράγμα που εξηγεί ορισμένες από τις καθυστερημένες αντιδράσεις στις φορολογικές αλλαγές.

4.1.3. Οι παραπάνω παράγοντες πρέπει να ληφθούν υπόψη ώστε να καταλήξουμε σε μια ορθά δομημένη οικονομική πολιτική. Για παράδειγμα, η μείωση των φόρων μπορεί να μην αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα όσον αφορά το δείκτη απασχόλησης. Παρομοίως, η μείωση του κόστους για τη φροντίδα των παιδιών ή η βελτίωση της πρόσβασης σε παιδικούς σταθμούς μπορεί να μην αποφέρουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Όμως, αυτές οι δύο δράσεις από κοινού μπορούν να έχουν μεγαλύτερη επίδραση από ότι η καθεμία χωριστά.

4.1.4. Ένας περαιτέρω παράγοντας που περιπλέκει το σχεδιασμό και τα μέτρα της οικονομικής πολιτικής είναι η διαφορά μεταξύ του γενικού κρατικού προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένων όλων των κυβερνητικών επιπέδων, και του κεντρικού κρατικού προϋπολογισμού. Η κυβέρνηση και το κοινοβούλιο συνήθως ασκούν άμεση επιρροή μόνο σε ό,τι αφορά τον προϋπολογισμό της κεντρικής κυβέρνησης. Σε ορισμένες χώρες έχουν συναφθεί συμφωνίες που αφορούν την ευθυγράμμιση των προϋπολογισμών άλλων επιπέδων με αυτόν της κεντρικής κυβέρνησης. Το πρόβλημα είναι πιο περίπλοκο στα ομοσπονδιακά κράτη. Η ΕΚΤ και η Επιτροπή εκφράζουν μεγαλύτερες ανησυχίες για το γενικό προϋπολογισμό.

4.1.5. Έχει λεχθεί συχνά ότι το μεγαλύτερο βάρος δίδεται στην οικονομική πολιτική ενώ η νομισματική πολιτική θεωρείται δεδομένη. Τα αίτια των αποκλίσεων στην οικονομική κατάσταση πρέπει να αναζητούνται αποκλειστικά στην οικονομική πολιτική. Από την άλλη πλευρά όμως, πριν από την κοινή νομισματική πολιτική της ΟΝΕ οι προεκτάσεις των μέτρων οικονομικής πολιτικής ήταν μεγαλύτερες. Οι επιπτώσεις θα μπορούσαν να μην είναι ορατές λόγω του εμπορίου και του υψηλότερου πληθωρισμού, αλλά και λόγω των υψηλών επιτοκίων και των ευμετάβλητων συναλλαγματικών ισοτιμιών. Η κοινή νομισματική πολιτική μπορεί συνεπώς να θεωρηθεί ότι όχι μόνο διέυρνε το πεδίο της οικονομικής πολιτικής αλλά και ότι την κατέστησε και πιο αποτελεσματική.

4.2. Ανάπτυξη και οικονομικά επιτεύγματα

4.2.1. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων ενός οικονομικού μέτρου απαιτεί λεπτούς χειρισμούς καθώς υπάρχουν δύο καθοριστικοί παράγοντες — τα πραγματικά πολιτικά μέτρα και η οικονομική κατάσταση, κυρίως δε η ανάπτυξη, που με τη σειρά της εξαρτάται εν μέρει από την εμπιστοσύνη των καταναλωτών και των παραγωγών. Αυτό δεν αποτελεί μεγάλο πρόβλημα εάν οι προβλέψεις για την οικονομική ανάπτυξη κατά το έτος που ακολουθεί αποδειχθούν ακριβείς, εφόσον είναι δυνατόν στη συνέχεια να ληφθεί εκ των προτέρων μια απόφαση σχετικά με την εφαρμογή επεκτατικής, ουδέτερης ή περιοριστικής οικονομικής πολιτικής, κατόπιν αξιολόγησης των επιδράσεων του δείκτη ανάπτυξης. Κατά τα έτη 1999 και 2000 οι κυβερνήσεις υποτίμησαν την οικονομική ανάπτυξη. Όταν η απόδοση αξιολογείται ανάλογα με τη βελτίωση της θέσης του προϋπολογισμού και τη μείωση του δημοσίου χρέους, οι κυβερνήσεις ευνοούνται πολύ περισσότερο από ό,τι θα έπρεπε βάσει των κυβερνητικών δράσεων. Κατά τη διάρκεια ενός έτους όπως το 2001, όπου ο ρυθμός ανάπτυξης στις περισσότερες χώρες θα είναι χαμηλότερος του αναμενόμενου, οι πολιτικές μπορεί να κριθούν ως κατάλληλες ή να αποδειχθούν ιδιαίτερα περιοριστικές.

4.2.2. Πέραν τούτου, ο ρυθμός ανάπτυξης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις τρέχουσες πολιτικές. Η πολιτική που περιορίζει την αγοραστική δύναμη θα οδηγήσει στη μείωση της κατανάλωσης και εν τέλει της ανάπτυξης. Τέτοιου είδους σχέσεις αλληλεξάρτησης δυσχεραίνουν την αξιολόγηση των πολιτικών.

4.2.2.1. Η Επιτροπή καταβάλει αξιόλογες προσπάθειες για να διαχωρίσει τις επιδράσεις της ανάπτυξης από τις επιδράσεις των πολιτικών μέτρων. Η αναπάντεχα γρήγορη συνολική μείωση των ελλειμμάτων ήταν απόρροια της απρόσμενα ταχείας ανάπτυξης.

Επιπλέον, οι επιδράσεις των χαμηλότερων δημόσιων αποπληρωμών τόκων και οι επιδράσεις των αυτόματων σταθεροποιητών διαχωρίζονται από τις επιπτώσεις των διακριτικών μέτρων. Οι επιδράσεις των διακριτικών μέτρων καταλήγουν να αποτελούν μόλις το 0,1 % του ΑΕγχΠ. Τα προβλήματα υπολογισμού είναι τεράστια εάν προσπαθήσουμε να εξετάσουμε τις επιδράσεις κάθε δράσης χωριστά. Η μείωση των κοινωνικών συνεισφορών στην Ισπανία, για παράδειγμα, αντιστοιχούν μόλις στο 0,1 % του ΑΕγχΠ. Πώς να αξιολογηθούν χωριστά οι επιπτώσεις της αλλαγής αυτής όταν λήφθηκαν υπόψη και άλλα μέτρα;

4.2.3. Επιπλέον, από τα στοιχεία μπορούν να αντληθούν διαφορετικά πολιτικά συμπεράσματα. Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι τρεις χώρες με συνεχή μεγάλα ελλείμματα δεν βελτίωσαν τις θέσεις τους κατά τη διάρκεια της περιόδου υψηλής ανάπτυξης. Όμως, δεν αναφέρει ρητώς ότι οι εν λόγω χώρες παρουσίασαν σχεδόν τα χαμηλότερα ποσοστά ανάπτυξης και επομένως διένυσαν μια περίοδο κατά την οποία η οικονομική ανάκαμψη θα ήταν δικαιολογημένη. Εάν δεν είχαν χρησιμοποιήσει τις δυνατότητες τόνωσης των οικονομιών τους κατά την περίοδο αυτή, θα βρίσκονταν σε χειρότερη οικονομική κατάσταση, αλλά από την άλλη πλευρά καλύτερη δυνατότητα αντιμετώπισης της κατάστασης αυτής. Η αξιολόγηση των πολιτικών είναι πολύ πιο δύσκολη εάν λαμβάνονται υπόψη τόσο η φύση όσο και το χρονικό σημείο λήψης των μέτρων.

4.2.4. Οι περισσότερες χώρες έχουν μειώσει τα δημόσια χρέη τους κατά τα τελευταία έτη. Όμως, λαμβάνοντας υπόψη τους υψηλούς δείκτες ανάπτυξης, αυτό δεν αποτέλεσε ένα ιδιαίτερα σημαντικό επίτευγμα. Ας αναλύσουμε το παράδειγμα του Βελγίου, όπου σημειώθηκε μείωση της τάξεως των 5,5 ποσοστιαίων μονάδων κατά το 2000, εκ των οποίων οι 4,5 ποσοστιαίες μονάδες μπορούν να αποδοθούν στη μαθηματική μεταβολή της αξίας του χρέους ως ποσοστό του ΑΕγχΠ, ενώ ο ρυθμός ανάπτυξης είναι υψηλότερος. Δεν υπάρχουν στοιχεία σχετικά με την ακριβή μείωση των χρεών των χωρών της ευρωζώνης και τις πραγματικές πληρωμές των χρεών. Η Επιτροπή αναφέρεται στη μείωση του δείκτη χρέους της Ισπανίας κατά το 2000, όπου οι 2,5 από τις 2,7 ποσοστιαίες μονάδες αποδίδονται στο δείκτη ανάπτυξης. Θα επιθυμούσαμε όμως να έχουμε από την Επιτροπή παρόμοια στοιχεία για όλες τις χώρες.

4.3. Αυτόματοι σταθεροποιητές

4.3.1. Στην περίπτωση που το έλλειμμα του προϋπολογισμού είναι χαμηλότερο από το 3 % του ΑΕγχΠ (ή μάλλον όταν έχει επιτευχθεί ο ισοσκελισμός του προϋπολογισμού) εγείρεται το ερώτημα εάν οι αυτόματοι σταθεροποιητές μπορούν να δράσουν αυτόνομα. Όμως τι ποσοστό της σταθεροποίησης των κυκλικών διακυμάνσεων οφείλεται στους αυτόματους σταθεροποιητές; Επιδέχονται άραγε βελτίωσης;

4.3.2. Επικρατεί η άποψη ότι οι αυτόματοι σταθεροποιητές⁽¹⁾ ασκούν τη μεγαλύτερη επιρροή στην περίπτωση που το διαρθρωτικό πρόβλημα (αιφνίδια αλλαγή) εντοπίζεται στη ζήτηση. Για παράδειγμα, ορισμένοι προοδευτικοί φόροι και επιδόματα ανεργίας εξομαλύνουν καταστάσεις σε περιόδους τόσο οικονομικής ύφεσης όσο και ανάκαμψης, αντισταθμίζοντας τις επιπτώσεις στο ατομικό εισόδημα. Είναι πολύ αποτελεσματικοί σε απροσδόκητες καταστάσεις που αφορούν την κατανάλωση και λιγότερο αποτελεσματικοί σε καταστάσεις που αφορούν τις επενδύσεις και την εξωτερική ζήτηση. Απροσδόκητες καταστάσεις της προσφοράς έχουν επιπτώσεις στον πληθωρισμό και απόδοση σε άλλους τομείς. Η υψηλότερη τιμή του πετρελαίου, για παράδειγμα, θα αυξήσει τον πληθωρισμό και θα μειώσει την παραγωγή. Ο εντοπισμός ενός αυτόματου σταθεροποιητή είναι δύσκολος όταν θα πρέπει να έχει ταυτόχρονα επεκτατικό και περισταλτικό χαρακτήρα.

4.3.3. Υφίστανται επίσης τεράστιες διαφορές μεταξύ των χωρών όσον αφορά το βαθμό στον οποίο ο κρατικός προϋπολογισμός επηρεάζεται από τις κυκλικές διακυμάνσεις. Η οικονομία στην οποία ο δημόσιος τομέας επηρεάζεται σημαντικά από τις κυκλικές διακυμάνσεις μέσω των αυτόματων σταθεροποιητών μπορεί επίσης να επιτύχει περισσότερα μέσω αλλαγών στην οικονομική πολιτική. Η ευαισθησία είναι αμφίδρομη — από τον οικονομικό κύκλο και από τις πολιτικές δράσεις. Οι εν λόγω χώρες συχνά έχουν να επιδείξουν προηγμένα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης.

4.3.4. Αυτό μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι είναι αδύνατο να αποκτήσουμε μια γενική εικόνα σχετικά με τη χρήση των αυτόματων σταθεροποιητών. Η Επιτροπή προέβη σε υπολογισμούς για να εντοπίσει κατάλληλα όρια-στόχους όσον αφορά τα ελλείμματα/πλεονάσματα του προϋπολογισμού με βάση τους οικονομικούς κύκλους που διαφέρουν μεταξύ των χωρών. Όσο πιο ευμετάβλητη είναι η οικονομία τόσο πιο υψηλό πλεόνασμα απαιτείται. Μετά τον καθορισμό παρόμοιων ελάχιστων ορίων, τίθενται νέα όρια-στόχοι τα οποία θα επιτρέπουν την ελεύθερη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών.

4.4. Επενδύσεις

4.4.1. Πολλές μορφές δημοσίων δαπανών έχουν θετικές επιδράσεις τόσο στην ανάπτυξη όσο και την απασχόληση. Αυτή είναι η περίπτωση των «παραδοσιακών» δαπανών, π.χ. για την εκπαίδευση, την υγεία, τις περιφερειακές μεταφορές και την κοινωνική πολιτική. Η ποσότητα και η ποιότητά τους αποτελούν τα θεμέλια της σύγχρονης αναπτυσσόμενης οικονομίας. Παρά τη σημασία τους, μεγαλύτερη προσοχή δίδεται στην έρευνα και τις ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις. Τα συμπεράσματα της Λισσαβόνας, που επικυρώθηκαν στη Στοκχόλμη, σκιαγραφούσαν την πολιτική φιλοδοξία βελτίωσης αυτών των πολιτικών. Έχει παρέλθει μικρό χρονικό διάστημα όχι μόνο για να γίνουν εμφανή τα αποτελέσματα στην ανάπτυξη και την απασχόληση, αλλά και για την ανάληψη κατάλληλων δράσεων. Η αναζήτηση σχετικών δεικτών για αυτές τις δράσεις αποτελεί το πρώτο βήμα το οποίο δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη.

4.4.2. Υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης όσον αφορά τις δαπάνες στον τομέα της έρευνας και της ανάπτυξης και τις επενδύσεις. Παρά τις εμφανείς δυσκολίες, δεν μπορεί να παραβλέψει κανείς το γεγονός ότι όλες οι χώρες θα πρέπει να υιοθετήσουν πολιτικές που αυξάνουν το ποσοστό του ΑΕγχΠ για αυτές τις δαπάνες. Παρόλο που δεν μπορούμε να κρίνουμε τις επιδράσεις πρόσφατων μέτρων, παλαιότερες εμπειρίες καθιστούν σαφή την αποτελεσματικότητα των μέτρων στους τομείς αυτούς. Οι υψηλές δαπάνες για την τεχνολογία των πληροφοριών (εκπαίδευση, δικτύωση, χρήση) και την έρευνα στον τομέα αυτό, όπως για παράδειγμα στις ΗΠΑ και τις σκανδιναβικές χώρες, έχουν ως επακόλουθο αυξημένους ρυθμούς ανάπτυξης και επίπεδα απασχόλησης.

4.4.3. Δημιουργείται στατιστικό πρόβλημα καθώς οι στατιστικές για τις επενδύσεις λαμβάνουν υπόψη μόνο τις υλικές επενδύσεις. Στις στατιστικές θα πρέπει να περιλαμβάνονται οι επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Προκύπτει ένα τεράστιο πρόβλημα στους υπολογισμούς καθώς πρέπει να ορίσουμε μια διαχωριστική γραμμή μεταξύ των «συνήθων» εκπαιδευτικών δαπανών και των δαπανών για την εκπαίδευση και την κατάρτιση που βελτιώνουν την παραγωγική ικανότητα. Μια εναλλακτική λύση θα ήταν η ένταξη όλων των δαπανών των επιχειρήσεων για την εκπαίδευση και την κατάρτιση (παρόλο που μπορεί εν μέρει να υπάρξει κρατική χρηματοδότηση) στις επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο.

4.4.4. Το μεγαλύτερο μέρος των επενδύσεων είναι οι ιδιωτικές επενδύσεις που αποτελούν καθοριστικό παράγοντα της ανάπτυξης. Αλλά εάν στραφούμε στις δημόσιες επενδύσεις, που είναι σημαντικές για την ανάπτυξη και συμπληρώνουν τις ιδιωτικές επενδύσεις, η διάρθρωση του ΣΣΑ περιπλέκεται. Μια χώρα με υψηλό ποσοστό ΑΕγχΠ που στρέφεται προς τις δημόσιες επενδύσεις, γεγονός απόλυτα θεμιτό, θα αντιμετωπίσει μεγαλύτερο πρόβλημα που αφορά την εξισορρόπηση του προϋπολογισμού καθώς οι μειώσεις άλλων δημοσίων δαπανών θα είναι μεγαλύτερες ώστε να αντισταθμίζουν τις «επιπλέον» δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, εφόσον αυτές χρηματοδοτούνται εκτός προϋπολογισμού και δεν εμπίπτουν στην αξιολόγηση του ΣΣΑ. Κατά τη δεκαετία του '90, το 1/3 της μείωσης του ελλείμματος του δημόσιου προϋπολογισμού οφειλόταν στη μείωση των υλικών δημοσίων δαπανών, ενώ παράλληλα το ποσοστό τους στο ΑΕγχΠ μειώθηκε από 2,9 % (1991) μόνο σε 2,3 % (1999)⁽²⁾. Το γεγονός αυτό από οικονομική άποψη είναι ακόμη πιο παράλογο καθώς παρόμοιες δαπάνες ενδέχεται να οδηγήσουν σε αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης και τελικά να διευκολύνουν την επίτευξη των στόχων του ΣΣΑ.

4.5. Μεταρρυθμίσεις του φορολογικού συστήματος

4.5.1. Οι θετικές επιπτώσεις της έρευνας και των επενδύσεων δεν αμφισβητούνται, αλλά τα αποτελέσματα που είχαν για την ανάπτυξη και την απασχόληση οι μεταρρυθμίσεις του φορολογικού συστήματος δεν είναι πάντα κοινώς αποδεκτές. Το φορολογικό σύστημα έχει επιπτώσεις στην προθυμία για εργασία, αποταμίευση και επενδύσεις. Οι επιπτώσεις δεν προέρχονται μόνο από το επίπεδο φορολογίας αλλά και από τη διάρθρωσή της. Μερικά παραδείγματα παρατίθενται παρακάτω, και σύμφωνα με την Επιτροπή, τα αποτελέσματα ήταν μέχρι πρότινος μικτά. Γενικά,

⁽¹⁾ Για το διάλογο σχετικά με τους αυτόματους σταθεροποιητές, βλ. γνωμοδότηση της ΟΚΕ στην ΕΕ C 139/60 (11.5.2001).

⁽²⁾ Σχηματισμός Ακαθάριστου Παγίου Κεφαλαίου των 15 κρατών μελών της ΕΕ, Eurostat.

μπορεί να λεχθεί ότι παρεμβάλλεται μεγάλο χρονικό διάστημα — σειρά ετών — για να γίνουν εμφανείς οι επιπτώσεις και να επιδράσουν οι μεταρρυθμίσεις ουσιαστικά στη συμπεριφορά μας.

4.5.2. Επιπλέον, οι μεταρρυθμίσεις των φορολογικών συστημάτων πρέπει να ενταχθούν στο ευρύτερο πλαίσιο που περιλαμβάνει και τα συστήματα κοινωνικών παροχών. Η αλληλεπίδραση που διέπει τη σχέση φόρων και παροχών πρέπει να ληφθεί υπόψη στο σύνολό της κατά την εξέταση των επιδράσεων στην ανάπτυξη και την απασχόληση. Περαιτέρω, η επιδίωξη αυξημένης απασχόλησης μέσω φορολογικών μεταρρυθμίσεων και των μεταρρυθμίσεων στα συστήματα κοινωνικών παροχών απαιτεί μια επακόλουθη μετατροπή των μέτρων στην αγορά εργασίας από παθητικά σε ενεργητικά ώστε να καταστεί δυνατή η αύξηση της συμμετοχής του εργατικού δυναμικού.

4.5.3. Δεν μπορούμε να λάβουμε υπόψη το πρόβλημα της γήρανσης του πληθυσμού στην παρούσα γνωμοδότηση, αλλά θα θέλαμε να επιστήσουμε ιδιαίτερα την προσοχή στη συμβολή αυτού του παράγοντα στη μείωση του χρέους. Για ορισμένες χώρες μπορεί να λεχθεί ότι σε περιόδους οικονομικής επιβράδυνσης η στροφή σε πολιτικές που προσανατολίζονται περισσότερο στην εξομάλυνση των κυκλικών διακυμάνσεων ήταν πιο δύσκολη.

4.5.4. Κατά την περίοδο πριν την τρίτη φάση της ONE παρατηρήθηκε μεγαλύτερη στροφή προς μια αυστηρή οικονομική πολιτική. Η αυστηρή πολιτική συνεχίστηκε αλλά με ηπιότερους ρυθμούς καθώς η ανάγκη ελαττώνεται όταν οι προϋπολογισμοί έχουν σχεδόν ισοσκελιστεί και οι μεταρρυθμίσεις αρχίζουν να αποφέρουν καρπούς. Οι περισσότερες χώρες χρειάστηκε να προβούν σε περικοπές δαπανών και μειώσεις φόρων, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό το σχετικό μέγεθος του δημόσιου τομέα. Σε ορισμένες χώρες οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις έλαβαν τη μορφή μεταρρυθμίσεων του συστήματος εισπραχθέντων φόρων ή της φορολογικής βάσης ώστε να αυξηθούν τα φορολογικά έσοδα χωρίς να αυξηθούν οι φορολογικοί συντελεστές. Το φορολογικό σύστημα κατέστη επομένως πιο δίκαιο.

4.6. Απασχόληση

4.6.1. Για την εύρεση στατιστικών στοιχείων σχετικά με τις τάσεις της απασχόλησης θα πρέπει να ανατρέξουμε σε δημοσιεύσεις όπως «Η απασχόληση στην Ευρώπη». Το γεγονός αυτό καθαυτό αποτελεί ένδειξη ότι η συμπεριληψη της απασχόλησης στα συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής δεν αποτελεί κανόνα για όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Οι επιδράσεις της απασχόλησης δεν λαμβάνονται δεόντως υπόψη όταν κρίνονται οι οικονομικές πολιτικές των χωρών της ευρωζώνης.

4.6.2. Η Ισπανία, το Βέλγιο και η Ιρλανδία παρουσίασαν πτώση της ανεργίας της άνω του 1 % ετησίως κατά τη διετία 1999-2000. Το Βέλγιο και η Ιρλανδία επέτυχαν το αποτέλεσμα αυτό παρόλο που δεν παρουσίαζαν αρχικά ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα ανεργίας. Οκτώ από τις 12 χώρες δεν κατόρθωσαν να υλοποιήσουν το στόχο της μείωσης του ποσοστού κατά 1 % ετησίως και άλλες τρεις (Αυστρία, Λουξεμβούργο και Πορτογαλία) το κατόρθωσαν κατά το ήμισυ, αλλά είχαν ήδη τα χαμηλότερα ποσοστά ανεργίας (!).

4.6.3. Αντίθετα, βάσει της εξέλιξης του ποσοστού συμμετοχής του εργατικού δυναμικού, η ταχύτερη αύξηση σημειώθηκε στις Κάτω Χώρες, την Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο και την Ισπανία. Η χαμηλότερη αύξηση σημειώθηκε στην Αυστρία, τη Γερμανία και τη Γαλλία. Δεν είναι εμφανής η σχέση των μεταβολών του δείκτη δραστηριότητας κατά τα τελευταία έτη και του σημείου εκκίνησης του δείκτη αυτού. Πρέπει να αναζητηθούν περισσότεροι παράγοντες για να εξηγηθούν οι διαφορετικές αποδόσεις.

4.6.4. Η Ισπανία παρουσιάζει τη βέλτιστη απόδοση κατά τα τελευταία έτη, παρόλο που ξεκίνησε έχοντας τον υψηλότερο δείκτη ανεργίας και χαμηλό δείκτη δραστηριότητας. Η Αυστρία παρουσιάζει τη χειρίστη απόδοση, αλλά ξεκίνησε με χαμηλό δείκτη ανεργίας και υψηλό δείκτη δραστηριότητας (!). Υπάρχουν διαφορετικοί λόγοι για τις αποκλίνουσες τάσεις που σημειώνονται, αλλά υπάρχει σύγκλιση σε ό,τι αφορά τους παράγοντες της αγοράς εργασίας.

4.6.5. Αναζητώντας τα αίτια για τις παραπάνω διαφορές, ο ρυθμός ανάπτυξης αποτελεί τη λογική εξήγηση. Διαπιστώνουμε επίσης ότι οι υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης συνδέονται άμεσα με τις ευνοϊκές εξελίξεις στην απασχόληση.

4.6.6. Οι αντικρουόμενες εξελίξεις που παρουσιάζονται ορισμένες φορές όσον αφορά τις εθνικές αγορές εργασίας απαιτούν πιο ενδελεχή έρευνα για τα αίτια των καλών ή κακών αποδόσεων στις αγορές εργασίας. Ορισμένες από τις εξηγήσεις προκύπτουν από τα μέτρα διακριτικής οικονομικής πολιτικής των 12 χωρών. Ένα συνοδευτικό έγγραφο που συντάξε η ομάδα μελέτης και στο οποίο περιγράφονται οι οικονομικές πολιτικές κάθε χώρας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι πολιτικές αυτές είναι ιδιαίτερες σε κάθε χώρα.

5. Ανακόλουθες συστάσεις

5.1. Σε περίπτωση που λάβουμε υπόψη άλλους τομείς πολιτικής, και όχι μόνο εκείνους που ορίζει η ΓΚΓΟΠ, οι συστάσεις το 2001 για ορισμένες χώρες δεν συμφωνούν με την επεκτατική πολιτική που θα ήταν δικαιολογημένη από τα χαμηλά ποσοστά ανάπτυξης. Στη γενική αξιολόγηση της οικονομικής κατάστασης (νομισματικής και συγκυριακής), η Επιτροπή ενδιαφέρεται για τις χώρες που παρουσιάζουν υπερθέρμανση και πληθωριστικές πιέσεις. Για τις χώρες όπου η ζήτηση είναι ανεπαρκής για να υπάρξει μια αποδεκτή οικονομική ανάπτυξη, δεν επιδεικνύεται σαφές αντίστοιχο ενδιαφέρον. Αυτό ισχύει και για τις περισσότερες κυβερνήσεις. Η οικονομική πολιτική μπορεί γενικά να υποστηρίζει την κοινή νομισματική πολιτική σε περιόδους υψηλής ανάπτυξης, αλλά εγκυμονεί ο κίνδυνος σύγκρουσης μεταξύ αυτών σε περιόδους χαμηλής ανάπτυξης. Αυτό είναι ανησυχητικό για την τρέχουσα οικονομική κατάσταση και τις αντίστοιχες συστάσεις οικονομικής πολιτικής.

(!) Το Λουξεμβούργο αποτελεί ιδιαίτερη περίπτωση όπου μια θετική εξέλιξη στην αγορά εργασίας επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τις γείτονες χώρες.

5.2. Σπάνια λαμβάνονται υπόψη οι επιδράσεις που ασκεί η πολιτική μιας χώρας στις υπόλοιπες χώρες. Λαμβάνονται μόνο υπόψη οι επιδράσεις στη γενική κατάσταση της περιοχής της ευρωζώνης. Η σχέση φαίνεται να είναι περισσότερο μαθηματική, με την άθροιση των εθνικών στοιχείων σχετικά με τον πληθωρισμό ..., παρά ένας οικονομικός υπολογισμός των πραγματικών σχέσεων μεταξύ των 12 οικονομιών. Αυτό τεκμηριώνεται με το παράδειγμα της Ιρλανδίας. Η σύσταση του Συμβουλίου Ecofin στην Ιρλανδία να εφαρμόσει μια λιγότερο επεκτατική πολιτική, είναι λογική εάν εξετάσει κανείς την ίδια την οικονομία της Ιρλανδίας. Αλλά οι επιπτώσεις στην περιοχή της ευρωζώνης από την υπερβολικά επεκτατική αυτή πολιτική της Ιρλανδίας είναι ελάχιστες. Η οικονομία της Ιρλανδίας είναι τόσο μικρή που δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να επηρεάσει το στόχο του πληθωρισμού. Το εμπόριο της Ιρλανδίας επικεντρώνεται σε χώρες εκτός ευρωζώνης (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο). Επομένως, οι επιπτώσεις του εμπορίου στους εταίρους της ευρωζώνης είναι αμελητέες.

5.3. Σε κάθε περίοδο υψηλής ανάπτυξης επιτυγχάνονται με ευκολία θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την ανεργία και την απασχόληση, καθώς συμβαδίζουν με τους ρυθμούς ανάπτυξης. Σε περίπτωση που η ανάπτυξη είναι χαμηλή, τα πράγματα περιπλέκονται. Με ποσοστό ανάπτυξης κάτω του 3 %, η απασχόληση δεν θα αυξηθεί αυτομάτως και δίνοντας συνεχή έμφαση στην εξισορρόπηση του προϋπολογισμού εγκυμονεί ο κίνδυνος να οδηγήσει η επιλεγείσα πολιτική σε μεγαλύτερη ανεργία. Συνεπώς, τα ποσοστά ανάπτυξης και η προώθηση της απασχόλησης πρέπει να αποτελούν το επίκεντρο των συζητήσεων περί οικονομικής πολιτικής. Οι τρέχουσες οικονομικές τάσεις είναι πλέον τόσο εμφανείς που η αλλαγή αυτή θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται σε μελλοντικά έγγραφα της Επιτροπής και σε αποφάσεις του Συμβουλίου.

5.4. Καθώς ορισμένοι από τους στόχους του ΣΣΑ συμπεριλαμβάνονται στη Συνθήκη, οι συστάσεις που προκύπτουν από αυτούς έχουν μεγαλύτερη βαρύτητα από εκείνους που εγκρίνονται μόνο σε συνεδριάσεις του Συμβουλίου. Η διαφορά νομικής βάσης δεν θα πρέπει να επιδρά στις ουσιαστικές συστάσεις πολιτικής. Οι προτεινόμενες δράσεις πολιτικής πρέπει να βασίζονται περισσότερο σε οικονομικά επιχειρήματα παρά σε πολιτικές εκτιμήσεις.

6. Ένα νέο πλαίσιο για τους στόχους

6.1. Οι εκθέσεις της Επιτροπής και οι αποφάσεις του Συμβουλίου οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η σταθερότητα των τιμών, ο ισοσκελισμός του προϋπολογισμού και η μείωση των χρεών αποτελούν τους κύριους στόχους. Για να αντληθεί ένα γενικό δίδαγμα από τα πρώτα χρόνια του ευρώ, θεωρούμε σημαντικό να γίνει προσπάθεια επίτευξης της δέσμης στόχων του ΣΣΑ ώστε να είναι δυνατό ένα μίγμα πολιτικής που να λαμβάνει υπόψη όλους τους στόχους της οικονομικής πολιτικής.

6.2. Οι επιπτώσεις από την ανάπτυξη στους εν λόγω στόχους έχουν υπολογιστεί προσεκτικά. Αυτό που υπολείπεται είναι οι επιδράσεις της οικονομικής πολιτικής στην ανάπτυξη και την απασχόληση. Αυτό αποτελεί τον πιο σημαντικό λόγο για τον οποίο οι συστάσεις μας συχνά αφορούν κυρίως την επεκτατική πολιτική. Ένα μειωμένο πλεόνασμα του προϋπολογισμού ή ένα αυξημένο έλλειμμα μπορούν κάλλιστα να προταθούν στην περίπτωση που το ζητούμενο είναι τόσο η δημοσιονομική κατάσταση όσο και η ανάπτυξη και η απασχόληση. Ως εκ τούτου, ο μεσοπρόθεσμος στόχος της τάξεως του 3 % τουλάχιστον για την ανάπτυξη που αναφέρεται στα συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής θα μπορούσε επίσης να συμπεριληφθεί στη ΓΚΓΟΠ και το ΣΣΑ.

6.3. Στη Λισσαβόνα τέθηκε ο μακροπρόθεσμος στόχος της μείωσης της ανεργίας για να επιτευχθεί πλήρης απασχόληση. Σε ό,τι αφορά το ποσοστό συμμετοχής του εργατικού δυναμικού τέθηκαν μακροπρόθεσμοι στόχοι (70 % για τους άνδρες και 60 % για τις γυναίκες). Οι μακροπρόθεσμοι αυτοί στόχοι θα πρέπει να αντικατοπτρίζονται στο ΣΣΑ ως μεσοπρόθεσμοι στόχοι για την τόνωση των πολιτικών που αποσκοπούν στην επίτευξη μακροπρόθεσμων στόχων.

6.4. Με ορισμένα χρόνια πρακτικής εμπειρίας από το ΣΣΑ έφτασε η ώρα να αξιολογηθεί η μέχρι σήμερα κτηθείσα εμπειρία και να βελτιωθεί η βάση αυτή της οικονομικής πολιτικής στις χώρες της ευρωζώνης. Εκτός από τις παραπάνω προτάσεις, η ΟΚΕ θα επιθυμούσε να τονίσει ορισμένες αρχές ευελιξίας για τις από ετος σε έτος συστάσεις πολιτικής:

- οι στόχοι θα πρέπει να θεωρούνται ως μεσοπρόθεσμοι ώστε το αποτέλεσμα του κάθε έτους να μπορεί να κριθεί αναλόγως,
- οι εκτιμήσεις που αφορούν τον οικονομικό κύκλο θα πρέπει να λαμβάνονται πάντα υπόψη, και
- οι μεσοπρόθεσμες αξιολογήσεις για κάθε κράτος μέλος θα πρέπει πάντα να εξαρτώνται από το πόσο απέχουν από τους μακροπρόθεσμους στόχους.
- ...

7. Συμπερασματικά σχόλια

7.1. Ορισμένες γενικές παρατηρήσεις είναι ότι χρειάζεται οπωσδήποτε μια πιο συντονισμένη οικονομική πολιτική, όπως η ενίσχυση του μακροοικονομικού διαλόγου, καθώς και μεγαλύτερη ευελιξία στις συστάσεις πολιτικής για τη διαδικασία ΣΣΑ. Ωστόσο, επιθυμούμε να επισημάνουμε ορισμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα κρατών μελών τα οποία να πληρούν ταυτόχρονα τις απαιτήσεις για την εξισορρόπηση του προϋπολογισμού, τη μείωση των χρεών, το ποσοστό πληθωρισμού και τους στόχους της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Η αναζήτηση συνεκτικής πολιτικής θα πρέπει να περιλαμβάνει στόχους που αφορούν τη μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος ώστε να μπορούν να αντιμετωπισθούν τα φαινόμενα της γήρανσης του πληθυσμού και της χρηματοδότησης των δημοσίων επενδύσεων σε βασικές περιοχές, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής της Λισσαβόνας.

7.2. Ένα εμφανές συμπέρασμα είναι ότι τα μέτρα για τη διατήρηση του ρυθμού ανάπτυξης σε υψηλά επίπεδα μπορεί να είναι πιο αποτελεσματικά για τη μείωση των χρεών από τα μέτρα για την πραγματική πληρωμή των χρεών με τη συσσώρευση μεγάλων πλεονασμάτων προϋπολογισμού. Η πολιτική που αποσκοπεί σε υψηλό ρυθμό ανάπτυξης αποτελεί, επομένως, την καλύτερη πολιτική για τη μείωση των χρεών.

7.3. Ορισμένα από τα παραδείγματα μπορούν να θεωρηθούν ως διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με επιπτώσεις μακράς διάρκειας, ενώ άλλα μπορούν να θεωρηθούν ως μέτρα αντιμετώπισης των κυκλικών διακυμάνσεων. Στην Ελλάδα τα μέτρα για την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης, π.χ. με αρνητικό φόρο εισοδήματος, φαίνεται ότι ήταν αποτελεσματικά. Οι μειώσεις στη Γερμανία τόσο των φόρων εισοδήματος όσο και των φόρων επιχειρήσεων, μπορούν να θεωρηθούν ως καλά παραδείγματα αντιμετώπισης των κυκλικών διακυμάνσεων. Στο Βέλγιο, τα ανώτατα όρια των δαπανών και η συμφωνία με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές επηρέασε σημαντικά την εξισορρόπηση του προϋπολογισμού. Ο ολλανδικός τύπος κατανομής των αποτελεσμάτων της ανάπτυξης στον κρατικό προϋπολογισμό μεταξύ φορολογικών μειώσεων και μειώσεων του δημοσίου χρέους, είναι ενδιαφέρων. Παρόλο που από πλευράς κατανομής είναι δίκαιος, αμφισβητείται ως μέτρο σταθεροποίησης του οικονομικού κύκλου. Σε γενικές γραμμές, η φινλανδική δημοσιονομική πολιτική είναι πολύ καλά ρυθμισμένη για να διατηρεί την αυστηρή πολιτική που χρειάζεται παρά τις έντονες μεταβολές σε εισπράξεις και δαπάνες, σε περιπτώσεις εννοικών νομισματικών συνθηκών και υψηλής ανάπτυξης.

7.3.1. Ορισμένες χώρες εισήγαγαν μεταρρυθμίσεις στο φορολογικό σύστημα για τη μείωση της φοροδιαφυγής και την αύξηση της φορολογικής βάσης. Τα εν λόγω μέτρα όχι μόνο ήταν αποτελεσματικά αλλά οδήγησαν και σε σύγκλιση κατά τη διαμόρφωση των φορολογικών συστημάτων. Παρόμοιες αλλαγές είναι πολύ σημαντικές και θα πρέπει να συνεχιστούν.

7.3.2. Πολλές χώρες έχουν προβεί σε μειώσεις των διάφορων φορολογικών συντελεστών. Λόγω των υψηλών ποσοστών ανάπτυξης, οι μειώσεις αυτές δεν οδήγησαν σε μειώσεις των φορολογικών εισπράξεων. Αντίθετα, οι εισπράξεις εξακολούθησαν να αυξάνουν. Παρόμοιες αυξήσεις με χαμηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης δύσκολα θα συνεχιστούν και πιθανόν να οδηγήσουν σε μειώσεις.

Οι επιδράσεις των εν λόγω μειώσεων των φορολογικών συντελεστών στη ζήτηση θα μπορούσαν να είναι ήδη εμφανείς, αλλά η επιδιωκόμενη αύξηση της προσφοράς χρειάζεται ορισμένο χρόνο για να υλοποιηθεί. Δυστυχώς μπορεί να προκύψουν σε μια οικονομική συγκυρία που θα πρέπει να υποστηριχθεί η ζήτηση. Το γεγονός αυτό υπογραμμίζει τα σημαντικά προβλήματα επιλογής της ορθής χρονικής στιγμής για τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις.

7.3.3. Παράλληλα με την πιθανή σύγκλιση των φορολογικών βάσεων και τις μειωμένες δυνατότητες φοροδιαφυγής φαίνεται τώρα να υπάρχει μια πραγματική μεταστροφή από φόρους εργασίας και εισοδήματος σε άλλου είδους φόρους. Υπάρχει μια μικρή αλλά εμφανής τάση σύγκλισης των φορολογικών συστημάτων τόσο όσον αφορά τη διάρθρωσή τους όσο και τους συντελεστές.

7.4. Ορισμένες χώρες έχουν υιοθετήσει διάφορες μορφές ανώτατων ορίων δαπανών που μπορούν να επιλύσουν ορισμένα προβλήματα π.χ. να συμβάλουν στη μείωση της τάσης για αύξηση των δημοσίων δαπανών μόλις γίνουν διαθέσιμοι οι περισσότεροι δημόσιοι πόροι. Το σύστημα δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για εκλογικούς λόγους καθώς τα ανώτατα όρια ορίζονται προκαταβολικά και ομόφωνα. Ταυτόχρονα τα όρια αυτά μπορούν να οδηγήσουν σε άλλα προβλήματα όπως τη συχνή χρήση μεταβολών όσον αφορά τα έσοδα όταν απαιτούνται δράσεις εξομάλυνσης των κυκλικών διακυμάνσεων, καθώς οι δαπάνες καθορίζονται εκ των προτέρων και ισχύουν για αρκετά έτη. Επίσης, παρατηρείται δυσκαμψία όταν αλλάζουν ορισμένα βασικά δεδομένα που στηρίζουν τα ανώτατα όρια.

7.5. Τα παραπάνω αποτελούν λίγα από τα «χαρακτηριστικά παραδείγματα» που μπορούν να παρατεθούν — ορισμένα αφορούν συγκεκριμένες χώρες, μερικά άλλα είναι γενικότερα. Πρέπει να τονισθεί ότι, μερικές φορές, μέτρα που αποδεικνύονται ευεργετικά για μια χώρα δεν είναι οπωσδήποτε καλά σε όλες τις άλλες χώρες. Οι οικονομικές καταστάσεις των χωρών διαφέρουν τόσο πολύ μεταξύ τους που ένα μέτρο το οποίο είναι αποτελεσματικό σε μια από αυτές μπορεί να είναι αναποτελεσματικό ή ανεπιθύμητο σε μια άλλη. Επομένως, τα παραδείγματα των πολιτικών που παρατίθενται στη παρούσα γνωμοδότηση και τα σχόλια που αφορούν την εφαρμογή τους σε μια ή περισσότερες χώρες αξίζει να συζητηθούν σε όλες τις χώρες της ευρωζώνης, ή εφαρμογή τους όμως θα εξαρτηθεί από την κατάσταση των επιμέρους χωρών.

Βρυξέλλες, 21 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Το μέλλον της ΚΓΠ»

(2002/C 125/18)

Στις 31 Μαΐου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 23, εδάφιο 3 του Εσωτερικού Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση με το ανωτέρω θέμα. Στις 4 Σεπτεμβρίου 2001 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνώμη της ΟΚΕ, σύμφωνα με το άρθρο 262 τελευταία παράγραφος της ΣΕΚ για το πρόβλημα του ενδιάμεσου απολογισμού της ΚΓΠ βάσει του Προγράμματος 2000.

Βάσει των δύο ανωτέρω αποφάσεων, το τμήμα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 4 Μαρτίου 2002 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Ribbe και με συνεισηγητή τον κ. Geraads.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας (συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 2002), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 99 ψήφους υπέρ, και 6 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

1.1. Η «Δήλωση του Laeken» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 15.2.2001 αναφέρεται σαφώς στην επιτυχή ιστορική πορεία της ΕΕ, η οποία άρχισε με την ΕΚΑΧ και συνεχίστηκε με την ΚΓΠ. Η ΟΚΕ υπογραμμίζει ότι η ΚΓΠ είναι η μόνη πολιτική που διεξάγεται και υπόκειται σε διαχείριση σε κοινοτικό επίπεδο. Καταλαμβάνει, συνεπώς, εξέχουσα θέση στην ευρωπαϊκή οικονομική δομή. Στη δήλωση καθίσταται επίσης εμφανές ότι η Ευρώπη αντιμετωπίζει σήμερα νέες προκλήσεις οι οποίες απαιτούν νέες ιδέες, σε σύγκριση με εκείνες των προγενέστερων ετών.

1.2. Οι αποφάσεις που ελήφθησαν το Μάρτιο του 1999 με αφορμή το σχέδιο Ατζέντα 2000 που υιοθετήθηκε στη σύνοδο κορυφής του Βερολίνου ισχύουν μέχρι το τέλος του 2006. Μόνο μέσω την επανομαζόμενη ενδιάμεσης επισκόπησης το 2002 και 2003 μπορούν να επέλθουν μικρές τροποποιήσεις στους ισχύοντες κανονισμούς. Έτσι, ο γεωργικός τομέας μπορεί να υπολογίζει ότι οι γενικές συνθήκες θα παραμείνουν σταθερές έως το 2006.

1.3. Ωστόσο, μετά το 2006, πρέπει να προβλεφθούν αλλαγές στην Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ). Ήδη σήμερα, διαγράφονται ορισμένες αναγκαιότητες που απορρέουν, εκτός άλλων, από

- την επικείμενη διεύρυνση της ΕΕ·
- τις προσεχείς διαπραγματεύσεις στους κόλπους του ΠΟΕ (με εντεινόμενες τις πιέσεις για φιλελευθεροποίηση)·
- τα οικονομικά, κοινωνικά, οικολογικά και περιφερειακά προβλήματα που παραμένουν ανεπίλυτα·
- τη σύζηση για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την υλοποίηση του ευρωπαϊκού γεωργικού προτύπου·
- την εκπλήρωση των μεταβαλλόμενων προσδοκιών στον κλάδο της γεωργίας.

1.4. Τα γεγονότα που συνέβησαν το 2000 και το 2001 (όπως η κρίση ΣΕΒ, το σκάνδαλο της διοξίνης, καθώς και οι τραγικές εικόνες που είδαν οι άνθρωποι κατά την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού) συνέβαλαν στη διεξαγωγή μιας κριτικής συζήτησης σχετικά με τον τρόπο και τις μεθόδους άσκησης της γεωργικής δραστηριότητας και της γεωργικής πολιτικής, με ένα εύρος και μια ένταση που δεν είχαν προηγούμενο.

1.5. Τόσο η έρευνα του Ευρωβαρόμετρου, την άνοιξη του 2001, όσο και η σφυγμομέτρηση που έγινε κατά παραγγελία της Επιτροπής το Νοέμβριο του 2000 καθιστούν σαφές ότι η εμπιστοσύνη των ευρωπαίων στην ΚΓΠ κλονίστηκε. Η κρίση εμπιστοσύνης που πέρασαν οι ευρωπαίοι καταναλωτές δεν αφορούσε τόσο άμεσα τη γεωργία αλλά κλάδους που προηγούνται του κτηνοτροφικού, όπως για παράδειγμα αυτός των ζωοτροφών. Εντούτοις, αυτοί που πλήττονται από το αρνητικό κλίμα που επικρατεί είναι κυρίως οι γεωργοί, οι οποίοι κινδυνεύουν ολόένα και περισσότερο να περιέλθουν στο κοινωνικό περιθώριο.

1.6. Η τάση αυτή πρέπει να ανασταλεί επειγόντως. Αυτό ισχύει γιατί το κλειδί για τη διασφάλιση μιας ποσοτικά επαρκούς, ποιοτικής και περιφερειακά διαφοροποιημένης παραγωγής τροφίμων⁽¹⁾, για τη διατήρηση της πολυμέρειας και της ποικιλομορφίας των εκτάσεων καλλιέργειας και για την ανάπτυξη της υπαίθρου είναι η προστασία και η περαιτέρω ανάπτυξη στην ΕΕ μιας βιώσιμης και πολυμερούς γεωργίας που θα στηρίζεται στις παραδόσεις των αγροτών⁽²⁾.

(1) Ο όρος που χρησιμοποιεί ο εισηγητής (bäuerlich) δεν αφορά το μέγεθος της εκμετάλλευσης αλλά περιγράφει πως εργάζεται και σκέπτεται ο γεωργός. Δηλώνει μια στάση που 1) κατευθύνεται προς τη διατήρηση της εκμετάλλευσης και των πολυτάλαντων επαγγελματιών, 2) λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες των μελλοντικών γενεών, 3) συνδέεται στενά με την τοπική και περιφερειακή κοινότητα, 4) λειτουργεί εντός συνδεόμενων και αμοιβαία ενισχυόμενων κύκλων όσο πιο κοντά στο κτήμα και 5) αναλαμβάνει ευθύνη για το περιβάλλον και την ευημερία των ζώων.

(2) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για «Μια πολιτική προς εδραίωση του Ευρωπαϊκού αγροτικού προτύπου» ΕΕ C 368 της 20.12.1999, σ. 76-86.

1.7. Συνεπώς, η ΟΚΕ ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την αξιοποίηση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων που θα προκύψουν από τις κατονομασθείσες πολιτικές αναγκαιότητες αλλά και από την σχετική κοινωνική συζήτηση και για τη χάραξη μιας πολιτικής που ανταποκρίνεται στις ανάγκες του μέλλοντος και συνεπώς των γεωργών και όλων εκείνων που ενδιαφέρονται για τη γεωργία ή στους οποίους η γεωργία προσφέρει ενδιαφέρουσες προοπτικές. Πρέπει να αξιοποιηθεί το ενισχυμένο ενδιαφέρον που δείχνουν πολλοί πολίτες και οργανώσεις για τη γεωργική παραγωγή, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί μακροπρόθεσμα το «ευρωπαϊκό γεωργικό πρότυπο» το οποίο αποτελεί σημαντική προϋπόθεση της πολυλειτουργικότητας.

1.8. Αυτό σημαίνει ότι οι διάφορες απαιτήσεις που θα τεθούν στη γεωργία πρέπει το συντομότερο δυνατό να διασυνδεθούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην προκύψουν σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα νέες συζητήσεις περί μεταρρύθμισης της ευρωπαϊκής γεωργίας. Οι διαρκείς συζητήσεις αυτού του είδους είναι βλαβερές και είναι αναμφισβήτητο ότι προξενούν ενοχλήσεις, δυσθυμία και αβεβαιότητα, όχι μόνο στον κλάδο αλλά και στην κοινωνία.

1.9. Ως εκπρόσωπος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, η ΟΚΕ είναι καλύτερα από οποιοδήποτε άλλο όργανο σε θέση να ασχοληθεί με τις διάφορες απαιτήσεις του γεωργικού κλάδου αλλά και τις σχετικές συζητήσεις. Έχει συνεπώς αποφασίσει ήδη από τώρα, ενόψει των συζητήσεων για τη μεταρρύθμιση, να προσφέρει την ειδικευμένη συμβολή της μέσω μιας γνωμοδότησης πρωτοβουλίας την οποία θα διευρύνει μέσω άλλων γνωμοδοτήσεων (π.χ. για τον ΠΟΕ) ή για κοινές οργανώσεις αγοράς. Η εν λόγω γνωμοδότηση αφορά βασικά τη μεταρρύθμιση μετά την περάτωση του σχεδίου Ατζέντα 2000 και όχι την επικείμενη, ενδιάμεση αξιολόγηση.

1.10. Με τη παρούσα γνωμοδότηση, η ΟΚΕ επιχειρεί να ικανοποιήσει και την επιθυμία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να εκφράσει τις απόψεις της σε σχέση με την ΚΓΠ εν γένει αλλά και για τη λειτουργία του σχεδίου Ατζέντα 2000.

2. 45 χρόνια ΚΓΠ

2.1. Τα θεμέλια της ΚΓΠ στη Συνθήκη

2.1.1. Στο άρθρο 39 της παλαιάς ΣΕΚ, ορίστηκαν το 1957 οι στόχοι της τότε κοινής γεωργικής πολιτικής που ήταν συγκεκριμένα:

- η αύξηση της παραγωγικότητας της γεωργίας,
- η συνεπαγόμενη εξασφάλιση ενός ικανοποιητικού βιοτικού επιπέδου για τον αγροτικό πληθυσμό,
- η σταθεροποίηση των αγορών,

- η ασφάλεια του εφοδιασμού και
- η τροφοδοσία των καταναλωτών σε λογικές τιμές.

2.1.2. Με την πάροδο των χρόνων, προέκυψαν επανειλημμένα ανάγκες προσαρμογής της ΚΓΠ, κυρίως για χρηματοδοτικούς και λόγους που αφορούν την αγορά. Κάθε φορά, η πολιτική ανταποκρινόταν στις ανάγκες αυτές.

2.1.3. Εν τω μεταξύ, ιδιαίτερη σημασία για την ΚΓΠ έχουν τουλάχιστον τα ακόλουθα άρθρα της Συνθήκης:

- Άρθρο 6 (Ενσωμάτωση της προστασίας του περιβάλλοντος στις κοινοτικές πολιτικές, ιδιαιτέρως για την προαγωγή της αειφόρου ανάπτυξης)
- Άρθρο 152 (Διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στον καθορισμό και την υλοποίηση όλων των κοινοτικών πολιτικών)
- Άρθρο 153 (Διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών)
- Άρθρο 158 (Περιορισμός των αναπτυξιακών ανισοτήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας)
- Άρθρο 174 (Η περιβαλλοντική πολιτική της Κοινότητας, με στόχο — εκτός άλλων — τη διατήρηση, την προστασία αλλά και την βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, στηρίζεται — εκτός άλλων — στις αρχές της πρόληψης, της πρόνοιας και στην αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει).

2.2. Οι διαφορετικές απαιτήσεις στις διάφορες φάσεις της ΚΓΠ

2.2.1. Αρχικά, επίκεντρο της γεωργικής πολιτικής — και συνεπώς των μέσων της — ήταν η αύξηση της παραγωγικότητας και της ποιότητας των προϊόντων των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Πρωταρχικός στόχος ήταν τότε η εξασφάλιση της επάρκειας τροφίμων, η προαγωγή της για οικονομικούς λόγους απαραίτητης εργατικού δυναμικού για τον επεκτεινόμενο βιομηχανικό τομέα και τις υπηρεσίες. Έτσι, επιτεύχθηκε με τον καιρό επάρκεια ως προς τη διαθεσιμότητα σημαντικών γεωργικών προϊόντων στην τότε ΕΟΚ.

2.2.2. Τα σημαντικότερα μέσα που χρησιμοποίησε στα πλαίσια αυτά η ΕΕ ήταν η στήριξη ορισμένων τιμών παραγωγού στο εσωτερικό της καθώς και η προστασία από φθηνές εισαγωγές (με τη μορφή εισφορών κατά την εισαγωγή) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Σε εθνική κλίμακα θεσπίστηκαν συχνά επενδυτικά κίνητρα για τις επιχειρήσεις και καθιερώθηκαν αλλαγές στη διάρθρωση της γεωργίας με στόχο τη βελτιστοποίηση της παραγωγής (π.χ. αναδασμοί).

2.2.3. Αφού υλοποιήθηκε ο στόχος της εξασφάλισης επάρκειας σε κατάλληλες τιμές ⁽¹⁾, σε ορισμένους τομείς έπρεπε να βρεθεί μια λύση για τις ολοένα αυξανόμενες ποσότητες που δεν μπορούσαν να απορροφηθούν πλέον στην κοινή αγορά. Τα αίτια του πλεονάσματος παραγωγής ήταν, αφενός, η επέκταση της ευρωπαϊκής παραγωγής και, αφετέρου, η απώλεια μεριδίων της αγοράς λόγω εισαγωγών. Η αύξηση της κατανάλωσης εντός της ΕΕ ήταν μόνο υπό όρους δυνατή. Έτσι, το ενδιαφέρον εστιάσθηκε στις εισαγωγές. Λόγω των τιμών, που ήταν πολύ υψηλότερες από εκείνες στη διεθνή αγορά, το μεγαλύτερο μέρος των εξαγωγών ήταν δυνατό να γίνει μόνο με επιδοτήσεις (επιστροφές κατά την εξαγωγή). Οι επιστροφές αυτές κατέστησαν, μαζί με τις παρεμβάσεις με τη μορφή αποθεματοποίησης, σημαντικό μέσο της γεωργικής πολιτικής.

2.2.4. Επειδή άρχισαν να διαφαίνονται διάφορες επιπτώσεις (ιδιαίτερος ο σχηματισμός υπερβολικά μεγάλων εσωτερικών αποθεμάτων και το πολύ υψηλό κόστος), τα μέσα τροποποιήθηκαν και ανανεώθηκαν. Για παράδειγμα, σε ορισμένους τομείς άρχισε να ελέγχεται η προσφορά με την εισαγωγή συστημάτων ποσοτώσεων (π.χ. για το γάλα και τη ζάχαρη).

2.2.5. Η έντονη συζήτηση θεμάτων κοινωνικού και περιβαλλοντολογικού χαρακτήρα στους κόλπους της ΚΓΠ άρχισε ήδη πριν από τα μέσα της δεκαετίας του 80. Ακολούθησαν συγκεκριμένες πολιτικές δράσεις.

2.2.6. Όπως και τα άλλα «μέτρα προαγωγής των εκτατικών καλλιεργειών» (π.χ. η ενίσχυση της οικολογικής γεωργίας) που εισήχθησαν τότε, τα προγράμματα εθελούσιας αγρανάπαυσης δεν μπόρεσαν να λύσουν ούτε τα εντεινόμενα οικολογικά προβλήματα ούτε το πρόβλημα της εκτροπής του κόστους των οργανώσεων αγοράς. Ωστόσο, μπορεί να θεωρηθεί ότι άνοιξαν το δρόμο για τη θέσπιση των πρώτων μέτρων που συνέδεαν τους οικονομικούς με τους οικολογικούς στόχους. Έτσι, η ΚΓΠ ασχολήθηκε ήδη εδώ και μια δεκαετία με ερωτήματα τα οποία εξακολουθούν και σήμερα να διαδραματίζουν έναν ολοένα και πιο σημαντικό ρόλο από την άποψη της αειφορίας. Εκτός από την αύξηση της παραγωγικότητας στην ευρωπαϊκή γεωργία, οι εξελίξεις στις διεθνείς αγορές — ιδιαίτερος ο ανταγωνισμός με τους μαζικά επιδοτούμενους αμερικανούς παραγωγούς και η εμφάνιση νέων εξαγωγικών χωρών στο διεθνή χώρο (όπως η Βραζιλία και η Αργεντινή) — ευθύνονται για τη διατήρηση των πλεονασμάτων σε ορισμένους κλάδους της παραγωγής. Έτσι, περιορίστηκε και άλλο η επιτυχία των μέτρων για την προαγωγή των εκτατικών καλλιεργειών.

2.2.7. Ένα άλλο θετικό στοιχείο είναι ότι αυτά τα τότε σχετικά μικρά προγράμματα δρομολόγησαν σημαντικές εξελίξεις. Από τότε που η ΕΕ άρχισε να χρηματοδοτεί την ανάπτυξη της οικολογικής γεωργίας και θέσπισε σημαντικές προϋποθέσεις με τον σχετικό

κανονισμό, ο κλάδος σημείωσε τεράστια ανάπτυξη. Ο αριθμός των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που παράγουν σύμφωνα με οικολογικές μεθόδους αυξήθηκε από 9 521 (το 1988) σε 28 868 (το 1993) φτάνοντας τις 124 462 (το 2000) ⁽²⁾.

2.2.8. Η συζήτηση για τις κοινωνικές και οικολογικές συνέπειες της ΚΓΠ περιστράφηκε γύρω από δύο τουλάχιστον ερωτήματα που ήταν τα εξής:

- θα επηρεάσει η συνεχιζόμενη διαρθρωτική προσαρμογή τη βιωσιμότητα ορισμένων περιφερειών και το περιβάλλον; Αν ναι, με ποιο τρόπο;
- αν οι κοινοτικές ενισχύσεις περιέρχονταν στους «σωστούς» αποδέκτες.

2.2.9. Αναγνωριζόταν ολοένα και περισσότερο ότι η ανάπτυξη της παραγωγικότητας που επιτεύχθηκε με τα παραδοσιακά μέσα της ΚΓΠ προσέκρουε σε όρια όχι μόνο οικονομικά αλλά και βιολογικά, οικολογικά, ηθικά και κοινωνικά, ότι αφορά τις περιφέρειες και δημιουργεί ορισμένα ερωτηματικά από την άποψη των καταναλωτών. Κατέστη όλο και περισσότερο σαφές ότι για τη γεωργία, που συνδέεται με ορισμένη έκταση και σχετίζεται με ζωντανούς «παραγωγικούς συντελεστές», επιβάλλεται να ισχύουν άλλα αναπτυξιακά κριτήρια από εκείνα που ισχύουν στο βιομηχανικό τομέα.

2.2.10. Διαπιστώνεται ότι:

- με πολλές από τις αλλαγές που επήλθαν στη γεωργική πολιτική υλοποιήθηκαν οι εκάστοτε στόχοι,
- όλες οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έδωσαν αφορμή σε έντονες πολιτικές συζητήσεις σχετικά με την εκάστοτε τροποποίηση της ΚΓΠ,
- κάθε φορά προέκυπταν νέοι «προβληματικοί τομείς» οι οποίοι έδιναν αφορμή για νέες συζητήσεις περί μεταρρυθμίσεων. Έτσι παρεμβάλλεται τώρα και το θέμα της διαρκούς ανάπτυξης και της διερεύνησης προς Ανατολάς στο κέντρο του ενδιαφέροντος. δε υιοθέτηση.

2.3. Η μεταρρύθμιση του 1992

2.3.1. Μια σημαντική τομή στην ΚΓΠ έγινε με τη μεταρρύθμιση του 1992. Οι σχετικές αποφάσεις έπρεπε να εξεταστούν στο πλαίσιο του τότε διεξαγόμενου γύρου της ΓΣΔΕ, ο οποίος ολοκληρώθηκε αργότερα.

2.3.2. Τα μέτρα που αποφασίστηκαν το 1992 ήταν κυρίως τα εξής:

- μείωση των εγγυημένων τιμών παραγωγού ⁽³⁾
- αντιστάθμιση της μείωσης με άμεσες εξισωτικές πληρωμές

⁽²⁾ Τα στοιχεία ισχύουν για την ΕΕ των 15. Σε ορισμένα κράτη μέλη παρατηρούνται αυξήσεις που υπερβαίνουν τον μέσο όρο.

⁽³⁾ Παρά τη μείωση του κόστους παραγωγής, δεν μειώθηκαν οι τιμές καταναλωτή.

⁽¹⁾ Στο σημείο αυτό, η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει ότι ο όρος «κατάλληλες τιμές» δεν σημαίνει «φθηνές τιμές».

- καθιέρωση της υποχρεωτικής αγρανάπαυσης
- μείωση των επιστροφών κατά την εξαγωγή (όγκος και προϋπολογισμός) και περιορισμός της εξωτερικής προστασίας (ενόψει της ΓΣΔΕ)

2.3.3. Από την άποψη των στόχων που τότε είχαν καθοριστική σημασία, η μεταρρύθμιση του 1992 μπορεί να θεωρηθεί επιτυχητή δεδομένου ότι:

- τα ιδιαίτερα δαπανηρά πλεονάσματα βουτύρου, γάλακτος σε σκόνη, δημητριακών ή σποροκηπευτικών (καθώς και οι ενέργειες για την καταστροφή τους) ανήκουν στο παρελθόν, και σήμερα εξάγονται γεωργικά προϊόντα σε αγορές εκτός της ΕΕ και χωρίς επιστροφές⁽¹⁾.
- Τα επόμενα έτη μειώθηκαν δραστικά οι υψηλές δαπάνες παρέμβασης⁽²⁾ καθώς και το μερίδιο των επιστροφών κατά την εξαγωγή⁽³⁾ στις συνολικές δαπάνες⁽⁴⁾. Στο εξής, τα εισοδήματα των γεωργών έπρεπε να στηρίζονται λιγότερο στα παραδοσιακά μέτρα και περισσότερο στις νέες εξισωτικές πληρωμές που καθιερώθηκαν⁽⁵⁾.

2.3.4. Ταυτόχρονα, καθιερώθηκαν τα επονομαζόμενα «Συνοδευτικά μέτρα», στα οποία συμπεριλήφθηκαν εκτός άλλων και τα γεωργοπεριβαλλοντικά προγράμματα. Ωστόσο, αυτό το τμήμα της μεταρρύθμισης του 1992 που ήταν ειδικά προσανατολισμένο στην προαγωγή των εκτατικών καλλιεργειών κάλυπτε μόνο το 5 % των δαπανών του ΕΓΤΠΕ- τμήμα εγγυήσεων.

2.3.5. Εντούτοις, η ανασκόπηση των συζητήσεων που προηγήθηκαν της μεταρρύθμισης του 1992 δείχνει επίσης ότι συζητήθηκαν και θέματα τα οποία δεν οδήγησαν στη λήψη μέτρων. Ο τότε αρμόδιος επίτροπος, κ. MacSharry, διατύπωσε ως νέο στόχο της ΚΓΠ:

- τη διατήρηση ενός επαρκούς πληθυσμού γεωργών, ώστε να προστατευθούν το περιβάλλον, το τεχνητό τοπίο και το πρότυπο μιας γεωργίας που στηρίζεται στις αγροτικές παραδόσεις,
- την αναγνώριση δύο σημαντικών λειτουργιών των γεωργών, που είναι η παραγωγή και η προστασία του περιβάλλοντος σε συνδυασμό με την ανάπτυξη της υπαίθρου,
- μια κατ' αυτόν τον τρόπο προσανατολισμένη ανάπτυξη της υπαίθρου η οποία καλύπτει και την παραγωγή άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων από αυτές του γεωργικού κλάδου.

(1) Συνολικά 70 % το 2001.

(2) Στον κλάδο των αροτραίων καλλιεργειών, που σήμερα απορροφούν το 40 % των συνολικών δαπανών του ΕΓΤΠΕ, από 63,4 % (1991) σε 5,1 % (1999) των συνολικών δαπανών.

(3) Στις αροτραίες καλλιέργειες, από 38,9 % (1991) σε 4,9 % (1999) των συνολικών δαπανών.

(4) Το 1991, το 91 % των δαπανών του ΕΓΤΠΕ-Τμήμα Εγγυήσεων αφορούσε επιστροφές και αποθηκευτικά μέτρα, ενώ το 2001 μόνο το 21 % των δαπανών αφορούσε τα παραδοσιακά μέτρα στήριξης της αγοράς.

(5) Στις αροτραίες καλλιέργειες, το ποσοστό των εξισωτικών πληρωμών (μαζί με την αγρανάπαυση) αυξήθηκε από 0,8 % το 1991 σε 89,3 % το 1999.

2.3.6. Σύμφωνα με τις τότε σκέψεις της Επιτροπής, οι οργανώσεις αγοράς έπρεπε να αναδιαρθρωθούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να προάγουν την εκτατική καλλιέργεια και φιλοπεριβαλλοντικές μεθόδους παραγωγής⁽⁶⁾. Οι άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις έπρεπε να διαβαθμίζονται με βάση κοινωνικά και περιφερειακά κριτήρια. Το ίδιο έπρεπε να συμβεί με όλες τις άλλες ποσοτικές διατάξεις, όπως π.χ. για τις ποσοτώσεις και την αγρανάπαυση. Οι πληρωμές για αγροτικά προϊόντα έπρεπε να εξαρτώνται από τη χρήση φιλοπεριβαλλοντικών μεθόδων παραγωγής.

2.3.7. Η κλιμάκωση και αντίστοιχη σύνδεση των νεοθεσπισθέντων άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων δεν πραγματοποιήθηκε τότε.

2.4. Πρόγραμμα 2000

2.4.1. Μετά τη μεταρρύθμιση του 1992, χρειάστηκε να εξεταστούν και να εισαχθούν νέα μεταρρυθμιστικά μέτρα και μάλιστα πολύ ωριότερα από ότι ήταν αναμενόμενο.

2.4.2. Στο επίκεντρο των συζητήσεων ευρίσκονταν εκτός άλλων τα εξής σημεία:

- ο πιο έντονος προσανατολισμός της γεωργικής παραγωγής στην αγορά και η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στις διεθνείς αγορές με την προσέγγιση των τιμών της ΕΕ σε αυτές της παγκόσμιας αγοράς·
- η ενίσχυση της θέσης της ΕΕ στις νέες διαπραγματεύσεις του ΠΟΕ, εκτός άλλων, με τον περιορισμό των επιστροφών κατά την εξαγωγή και με τον περαιτέρω αναπροσανατολισμό των μέτρων στήριξης της αγοράς προς την κατεύθυνση των άμεσων πληρωμών·
- η προετοιμασία για τη διεύρυνση της ΕΕ·
- η εντονότερη συνεκτίμηση περιβαλλοντολογικών στόχων στην ΚΓΠ·
- η σύζευξη των διαφόρων μέτρων της διαρθρωτικής γεωργικής πολιτικής και των προγραμμάτων ενίσχυσης προς την κατεύθυνση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την ανάπτυξη της υπαίθρου (2ος πυλώνας της ΚΓΠ).

2.4.3. Η μεταρρύθμιση του σχεδίου δράσης Ατζέντα 2000 συντελείται με βάση τις Συμφωνίες του Μαρακές. Έχει δε διάφορους στόχους:

- τη διατήρηση της κοινοτικής προτίμησης για τα κυριότερα γεωργικά προϊόντα, παρά τη μείωση των τελωνειακών δασμών,
- την ανάκτηση των μεριδίων αγοράς στην εσωτερική μας αγορά, ιδίως για τα σιτηρά στη διατροφή των ζώων,
- την εκμετάλλευση ευκαιριών σε διεθνείς αγορές που δεν προβλέπεται να έχουν πτωτική τάση κατά την περίοδο 2000-2007,
- την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών στόχων στην ΚΓΠ,
- τη διάρθρωση μιας πολιτικής για την ανάπτυξη της υπαίθρου, ορίζοντάς την ως δεύτερο πυλώνα.

(6) Οι άμεσες πληρωμές υπολογίζονταν με βάση την παραγωγικότητα των περασμένων χρόνων σε κάθε χώρα.

2.4.4. Στην αρχή της συζήτησης υπήρξαν, επίσης, και ορισμένες επικρίσεις σχετικά με την κατανομή των πόρων του ΕΓΤΠΕ. Η Επιτροπή αναγνώρισε ότι το σύστημα ενισχύσεων ωφελούσε μια μικρή μειοψηφία γεωργικών επιχειρήσεων⁽¹⁾, πράγμα το οποίο υπήρξε αφορμή συζητήσεων στους κόλπους της Ένωσης σχετικά με την ανακατανομή των πόρων σε επιχειρήσεις και περιφέρειες, ανάλογα με τις ανάγκες αυτών.

2.4.5. Έτσι, υποβλήθηκαν ορισμένες βασικές προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του 1992 που αφορούσαν την ενσωμάτωση νέων οικολογικών και κοινωνικών πτυχών και έφθασαν εκ νέου με κάπως τροποποιημένη μορφή στην τράπεζα των διαπραγματεύσεων. Μια από αυτές ήταν, για παράδειγμα, η πρόταση για την καθιέρωση ανώτατων ορίων για τις άμεσες ενισχύσεις. Η Επιτροπή σχεδίαζε, εκτός άλλων, να επιτύχει μια «δικαιότερη» κατανομή των ενισχύσεων με τη διαμόρφωση ενός υποχρεωτικού σχήματος που ήταν προσανατολισμένο στην ευημερία των επιχειρήσεων και του προσωπικού που απασχολούσαν. Επίσης, προβλεπόταν η υποχρεωτική διασύνδεση των άμεσων ενισχύσεων με περιβαλλοντικές υποχρεώσεις.

2.4.6. Για πρώτη φορά συζητήθηκαν και οι τρεις πυλώνες της «αειφορίας», κατά την έννοια της ίσης αντιμετώπισης των οικονομικών, των οικολογικών και των κοινωνικών πτυχών, στις διαπραγματεύσεις για το σχέδιο Ατζέντα 2000. Μετά από πολλούς διαπραγματευτικούς γύρους, το Συμβούλιο κατέληξε σε συμφωνία σχετικά με μια δέσμη μέτρων για τον αναπροσανατολισμό πολλών οργανώσεων αγοράς (οικονομικός πυλώνας), ενώ επί των κοινωνικών και οικολογικών πτυχών υπήρξαν σαφείς διαφωνίες⁽²⁾.

2.4.7. Η πρόταση της Επιτροπής, π.χ., προς το Συμβούλιο για μια οριστική διαμόρφωση ή διατήρηση του επαγγελματικού ανώτατου ορίου των 90 ζώων κατά την ειδική επιδότηση των αρσενικών μόσχων δεν έγινε δεκτή. Το ίδιο ισχύει για την πρόταση της Επιτροπής για την κατάργηση της επιδότησης του αραβόσιτου⁽³⁾. Έτσι συνεχίζεται η δυσμενής μεταχείριση άλλων κτηνοτροφικών φυτών, όπως το ήμερο τριφύλλι και το φυτό τριφυλλιού, παρόλο που η ενίσχυσή τους έχει ιδιαίτερη σημασία από οικολογική άποψη.

3. Αξιολόγηση των μεταβολών που επήλθαν στη γεωργική πολιτική την τελευταία δεκαετία

3.1. Οι μεταρρυθμίσεις του 1992 και στα πλαίσια του σχεδίου Ατζέντα 2000 βελτίωσαν, εκτός άλλων, την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής γεωργίας στο διεθνή χώρο. Το πρόβλημα των πλεονασμάτων εξουδετερώθηκε στην ουσία, αφενός, με την απλούστευση της πρόσβασης στη διεθνή αγορά ενώ, αφετέρου, η χρήση ευρωπαϊκών δημητριακών ως ζωοτροφών έγινε περισσότερο συμφέρουσα. Με τις αποφάσεις που ελήφθησαν στον επονομαζόμενο 1ο πυλώνα λύθηκαν στην ουσία πολλά από τα μέχρι σήμερα γνωστά «προβλήματα της αγοράς».

(1) Ετήσια έκθεση 1996 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΕΕ C 348 της 18.11.1997, σημείο 3.30.

(2) Το γεγονός ότι με το 2ο πυλώνα, που καλύπτει περίπου το 10 % των γεωργικών δαπανών, ενισχύθηκε η ανάπτυξη της υπαίθρου, δεν αλλάζει τίποτε στην κατάσταση αυτή.

(3) Μια άποψη που αποτελεί αντικείμενο κριτικής του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου από οικολογική άποψη. (Βλέπε ειδική έκθεση 3/98 του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την εφαρμογή εκ μέρους της Επιτροπής της «πολιτικής και των δράσεων της ΕΕ για την καταπολέμηση της ρύπανσης των υδάτων», ΕΕ C 191 της 18.6.1998).

3.2. Η περαιτέρω μείωση της στήριξης των τιμών, που προβλέπεται στο σχέδιο Ατζέντα 2000, αντισταθμίστηκε μόνο εν μέρει με την αύξηση των άμεσων πληρωμών από τον 1ο πυλώνα (εξισωτικές πληρωμές). Η οικονομική πίεση επί πολλών γεωργικών εκμεταλλεύσεων συνέχισε να αυξάνεται έντονα. Το πεδίο έντασης μεταξύ των νέων κοινωνικών απαιτήσεων (αειφορία, πολυλειτουργικότητα) που πρέπει να ικανοποιεί η γεωργική παραγωγή και των οικονομικών αναγκαιοτήτων που προκύπτουν για τους γεωργούς από τη διαρκή αύξηση της έντασης του ανταγωνισμού διευρύνθηκε.

3.3. Εν τω μεταξύ, οι άμεσες ενισχύσεις στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις απόκτησαν τεράστια σημασία και ο όγκος τους υπερβαίνει σήμερα κατά πολύ αυτόν των παραδοσιακών στοιχείων της γεωργικής πολιτικής, όπως είναι οι επιστροφές κατά την εξαγωγή, οι παρεμβάσεις και οι αποθηκεύσεις, ενώ οι άμεσες πληρωμές στους γεωργούς είναι σήμερα περισσότερο αποδεκτές κοινωνικά από τις έμμεσες ενισχύσεις με τα παλαιά μέσα. Σήμερα υπάρχουν συνολικά τρία είδη άμεσων πληρωμών στους γεωργούς που είναι:

- οι «εξισωτικές πληρωμές» (από τον 1ο πυλώνα)
- το επονομαζόμενο «επίδομα διαφοράς αποδοχών» που καταβάλλεται σε μειονεκτούσες περιοχές (2ος πυλώνας) και
- οι άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς για συγκεκριμένες επιδόσεις στα πλαίσια γεωργοπεριβαλλοντικών προγραμμάτων (επίσης από το 2ο πυλώνα).

3.3.1. Το σύστημα των άμεσων πληρωμών με βάση την έκταση και τα εκτρεφόμενα ζώα είναι στενά συνδεδεμένο με τη λογική της στήριξης των τιμών που ίσχυε στο παρελθόν. Η αιτιολογία της κατάστασης αυτής είναι ότι έτσι αντισταθμίζονται οι απώλειες που είχαν οι γεωργοί από την αλλαγή του παλαιού συστήματος στήριξης των τιμών.

3.3.2. Με βάση αυτή τη λογική, είναι κατανοητό ότι αυτοί που ωφελούνται είναι κυρίως οι επιχειρήσεις και οι περιφέρειες που ωφελούνταν περισσότερο από το παλιό σύστημα στήριξης των τιμών. Αυτό αποτελεί συχνά αντικείμενο δημόσιας κριτικής, διότι ένα υψηλό ποσοστό των άμεσων πληρωμών καταβάλλεται σε ένα σχετικά μικρό αριθμό επιχειρήσεων ή σε μια συγκέντρωση ορισμένων καλλιέργειών⁽⁴⁾. Δεν επιτρέπεται όμως να αγνοείται ότι τα κράτη μέλη θα είχαν τη δυνατότητα να ασκήσουν επιρροή μέσω της αποκαλούμενης διαμόρφωσης ή του καθορισμού ανώτατων ορίων για τα αρσενικά μοσχάρια, κατά την κατανομή των εν λόγω άμεσων πληρωμών.

3.3.3. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να εξεταστεί διεξοδικά εάν το υπάρχον σύστημα εξυπηρετεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τους μελλοντικούς στόχους που θέτει σήμερα η κοινωνία σχετικά με την διάρκεια, την πολυλειτουργικότητα και τη διατήρηση μιας γεωργικής οικονομίας που καλύπτει τις ανάγκες όλων των περιοχών καθώς και εάν το εν λόγω σύστημα θα εξακολουθήσει να είναι συμβατό με τους κανόνες του ΠΟΕ.

(4) Περίπου 40 % των άμεσων πληρωμών διοχετεύεται στις αροτραίες καλλιέργειες και μόλις 3 % στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις.

3.3.4. Διαφορετική είναι η περίπτωση με τις άμεσες ενισχύσεις από τον 2ο πυλώνα. Εδώ πρόκειται για την οικονομική αντιστάθμιση φυσικών μειονεκτημάτων ή για την ανταμοιβή συγκεκριμένων επιδόσεων στον τομέα του περιβάλλοντος. Έτσι, οι πληρωμές αυτές έχουν ιδιαίτερη σημασία αλλά είναι και ένα στοιχείο που προαγάγει την ενσωμάτωση της προστασίας του περιβάλλοντος στην ΚΓΠ.

3.3.4.1. Ως μειονέκτημα μπορεί να θεωρηθεί το γεγονός ότι με αυτές τις άμεσες πληρωμές αντισταθμίζονται μάλλον μόνο τα μειονεκτήματα ή οι πρόσθετες επιβαρύνσεις, χωρίς να προσφέρονται πραγματικά κίνητρα για την προαγωγή των εκτατικών αντί των εντατικών μεθόδων παραγωγής, ή την καλύτερη προστασία του καταναλωτή βάσει του ευρωπαϊκού γεωργικού προτύπου (όπως η ενίσχυση της ασφάλειας της ανιχνευσιμότητας και της διασφάλισης της ποιότητας).

3.3.4.2. Μόνο σε λίγα κράτη μέλη δημιουργήθηκε βάσει περιβαλλοντικών προγραμμάτων ένα επαρκές κίνητρο για μια τροπή προς διαδικασίες εκτατικότερης παραγωγής, η οποία υιοθετήθηκε από πολλούς γεωργούς. Μια μελέτη της Επιτροπής στο πόρισμα ότι γενικά τα μέτρα για τους γεωργούς σχετίζονται περισσότερο με γεωργικούς προβληματικούς τομείς από την άποψη της παραγωγής, ενώ είναι χωρίς επίδραση στις περιφέρειες εντατικής καλλιέργειας, επειδή σ' αυτές τα οικονομικά κίνητρα για τους γεωργούς είναι πολύ περιορισμένα.

3.4. Με το σύστημα των άμεσων πληρωμών από τον 1ο πυλώνα, ορισμένες καλλιέργειες, όπως π.χ. τα κτηνοτροφικά φυτά αλλά και τους βοσκότοπους που από την άποψη της οικολογίας και της περιφερειακής οικονομίας είναι ιδιαίτερα σημαντικές, παραμένουν σε μειονεκτική θέση σε σύγκριση με τις καλλιέργειες του παρελθόντος με στήριξη των τιμών, δεδομένου ότι για αυτές δεν προβλέπονται άμεσες ενισχύσεις.

3.5. Τα τελευταία χρόνια αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο ότι οι παραγωγικές εξελίξεις που είναι κατάλληλες από την άποψη της οικονομικής των επιχειρήσεων και απαραίτητες λόγω των συνθηκών που επικρατούν ενδέχεται να έλθουν σε σύγκρουση με απαιτήσεις που σχετίζονται με την περιφερειακή οικονομία, την οικολογία, την ηθική και την προστασία των ζώων αλλά και τα συμφέροντα των καταναλωτών. Η ΚΓΠ δεν ανταποκρίθηκε σε βαθμό που να μπορεί να λεχθεί ότι οι συγκρούσεις αυτές έχουν πάψει να υφίστανται. Αυτό σημαίνει ότι δεν βρέθηκε ακόμη μια πραγματική ισορροπία μεταξύ των τριών πυλώνων της βιώσιμης ανάπτυξης.

3.6. Τούτο δεν επιτεύχθηκε ούτε με το σχέδιο Ατζέντα 2000, αν και τα «συνοδευτικά μέτρα» (προγράμματα αναδάσωσης, προαγωγή της πρόωρης συνταξιοδότησης, γεωργοπεριβαλλοντικά προγράμματα) που εφαρμόστηκαν αναπτύχθηκαν ακόμη περισσότερο και συμπύκθηκαν μαζί με εν μέρει ήδη γνωστά μέτρα τόνωσης των διαρθρωτικών ταμείων στην «πολιτική για τη ανάπτυξη της υπαίθρου», τον επονομαζόμενο «2ο πυλώνα της γεωργικής πολιτικής» δεν αλλάζει τίποτα στην κατάσταση που προαναφέρθηκε. Είναι αλήθεια ότι η ΚΓΠ εισήλθε σε μια νέα εποχή. Ωστόσο, προκύπτει το ερώτημα.

Η ΟΚΕ επιδοκίμαζε σταθερά την προφανή αναβάθμιση της «ανάπτυξης της υπαίθρου» μέσω της σχετικής πολιτικής, ακόμη και αν αυτός ο δεύτερος πυλώνας απορροφά μέχρι στιγμής μόνο το 10 % του γεωργικού προϋπολογισμού και δεν διατίθενται για αυτόν περισσότεροι πόροι από ό,τι για το σύνολο των προηγούμενων «συνοδευτικών μέτρων» και τις ενισχύσεις των περιοχών 5α και 5β από τα διαρθρωτικά ταμεία στα τέλη της δεκαετίας του 90. Τα μέτρα βάσει μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής πολιτικής για τον αγροτικό χώρο επιβάλλεται να εφαρμοσθούν με τρόπο εντατικό ως η δέουσα συμπλήρωση σε ορισμένα αναγκαία, αλλά δεκτικά επεξεργασίας μέσα του 1ου πυλώνα διότι έχουν όλο και πιο μεγάλη σημασία για τη διασφάλιση του πολλαπλού ρόλου της γεωργίας. Η ΟΚΕ τονίζει ότι τόσο τα μέτρα του πυλώνα 1 όσο και τα μέσα της αγροτικής ανάπτυξης για τη διατήρηση και ανάπτυξη του πολλαπλού ρόλου της γεωργίας πρέπει να συμβάλουν και να αντιστοιχούν στους τρεις πυλώνες της διαρκούς ανάπτυξης (οικονομικοί, κοινωνικοί, οικολογικοί). Ούτε ο πρώτος ούτε ο δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ επιτρέπεται να συγκεντρωθούν σε μια μόνο άποψη της διαρκούς ανάπτυξης.

3.7. Η επικείμενη μεσοπρόθεσμη επανεξέταση του σχεδίου Ατζέντα 2000 δεν πρέπει να επικεντρωθεί μόνο στο ερώτημα αν και κατά πόσο έχουν επιτευχθεί πραγματικά οι στόχοι που τέθηκαν για τους επί μέρους τομείς της οργάνωσης αγοράς όσον αφορά τη σταθεροποίηση των συνθηκών της αγοράς και των δημοσιονομικών δαπανών. Η ΟΚΕ είναι της γνώμης ότι πρέπει να δοθεί απάντηση σε μια σειρά από άλλα ερωτήματα που αφορούν τον τρόπο με τον οποίο ενσωματώνονται οι νέες απαιτήσεις στην ΚΓΠ. Πρόκειται για σημεία που έχουν καθοριστική σημασία για την περαιτέρω εξέλιξη της ΚΓΠ και μετά το 2006. Σύμφωνα με την ΟΚΕ, πρόκειται για ερωτήματα όπως:

- Βελτιώθηκαν τα εισοδήματα της πλειοψηφίας των γεωργών;
- Επιβραδύνθηκε η απώλεια θέσεων απασχόλησης⁽¹⁾ στη γεωργία και τις αγροτικές ζώνες μέσω των μεταρρυθμίσεων και, αν ναι, σε ποιο βαθμό; Αποτελεί το πρόβλημα αυτό στόχο της ΚΓΠ;
- Επήλθε — και αν ναι ποια — αλλαγή στην κατανομή των ενισχύσεων στους γεωργούς;
- Σε ποιο βαθμό έγινε χρήση των άρθρων 3 «απαιτήσεις της προστασίας του περιβάλλοντος» («Cross compliance») και 4 «διαφοροποίηση» (η επονομαζόμενη «modulation») του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1259/1999 στα κράτη μέλη και ποιο ήταν το αποτέλεσμα;
- Σε ποιο βαθμό ικανοποιήθηκαν οι νέες απαιτήσεις που πρέπει να πληροί η γεωργική παραγωγή; Τα κριτήρια για την κατανομή των δαπανών ανταποκρίνονται στις αναγκαίες απαιτήσεις που προέκυψαν από το «ευρωπαϊκό γεωργικό πρότυπο» και τη συζήτηση περί αειφορίας;

⁽¹⁾ Σήμερα, κάθε δύο λεπτά της ώρας χάνεται και μια θέση απασχόλησης στο γεωργικό τομέα στην Ευρώπη των 15.

- Ποια αποτελέσματα επιτεύχθηκαν όσον αφορά την επίλυση προβλημάτων όπως η προστασία του περιβάλλοντος και της φύσης αλλά και οι υφιστάμενες περιφερειακές ανισότητες;
- Η κατανομή των δαπανών μεταξύ 1ου και 2ου πυλώνα και μεταξύ των διάφορων τομέων του 1ου πυλώνα είναι ισορροπημένη (1);
- Υπάρχει επαρκής ισορροπία μεταξύ περιφερειών και παραγωγών;
- Υπάρχουν πρόσθετα μέτρα με τα οποία θα μπορούσε να επιτευχθεί η αναβάθμιση της ιδιαιτερότητας και της ποιότητας πολλών γεωργικών προϊόντων, με δεδομένη τη σημασία για το περιβάλλον, την προστασία των ζώων και την περιφερειακή ανάπτυξη (2);
- Οι πόροι του 2ου πυλώνα χρησιμοποιούνται πραγματικά για την ανάπτυξη της υπαίθρου; Πόσο αποτελεσματικά ήταν τα επί μέρους σκέλη των προγραμμάτων; Για παράδειγμα, τα προγράμματα πρόωρης συνταξιοδότησης εξυπηρετούν πραγματικά την «ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών»; Μήπως τα προγράμματα αναδάσωσης συγκρούονται εν μέρει με την επιδίωξη να διατηρηθεί ανοικτό το τοπίο;
- κατά ποια έννοια μπορεί να μετεξελιχθεί τα αποδεδειγμένα εξαιρετικά σημαντικό επίδομα διαφοράς αποδοχών στις μειονεκτούσες περιοχές;
- Για ποιο λόγο παρατηρούνται μεταξύ κρατών μελών αλλά και περιφερειών τόσο σημαντικές διαφορές όσον αφορά τη χρήση των πόρων του 2ου πυλώνα, για παράδειγμα στην περίπτωση των γεωργοπεριβαλλοντικών μέτρων (3);

4. Οι σημερινές και οι μελλοντικές απαιτήσεις που πρέπει να πληροί οι γεωργία

4.1. Παρά το γεγονός ότι η ΚΓΠ εξελίσσεται διαρκώς και παρότι στο παρελθόν αντιμετωπίστηκαν πολλές προκλήσεις, είναι αναμφισβήτητο ότι πρέπει ακόμη να λυθούν σημαντικά προβλήματα. Αυτά αφορούν την πολιτική αλλά και τον καταναλωτή ως άτομο, η συμπεριφορά του οποίου συχνά συγκρούεται με τις διατυπωμένες απαιτήσεις π.χ. για έναν περισσότερο περιφερειακό προσανατολισμό ή περισσότερη συμβατότητα της ΚΓΠ με το περιβάλλον.

4.2. Οι απαιτήσεις και προσδοκίες της κοινωνίας από τη γεωργία έχουν αλλάξει.

4.3. Η πολιτική και η κοινωνία βλέπουν σήμερα διαφορετικά τη γεωργική παραγωγή. Την τελευταία δεκαετία έγινε σαφές

ότι με τη συζήτηση περί βιωσιμότητας δίνεται ολοένα και μεγαλύτερη σημασία στην οικολογική διάσταση της ΚΓΠ καθώς και στα θέματα της περιφερειακής ανάπτυξης, αυτής ή της προστασίας των ζώων και του καταναλωτή. Σε όλη την Ευρώπη δίνεται μεγαλύτερη σημασία στην ποιότητα του τοπίου και τις παραγωγικές διαδικασίες. Η ευρωπαϊκή γεωργία καλείται να εκπληρώσει όχι ένα καθαρά παραγωγικό ρόλο αλλά έναν «πολυλειτουργικό ρόλο» στην υπαίθρο.

4.4. Σήμερα, οι γεωργοί βρίσκονται αντιμέτωποι με πρόσθετες υποχρεώσεις οι οποίες κατ' αρχάς τους επιβαρύνουν οικονομικά χωρίς να τους αποφέρουν οποιοδήποτε όφελος, δεδομένου ότι οι τιμές που ισχύουν στην αγορά για τα γεωργικά προϊόντα δεν συμπεριλαμβάνουν τη συμβολή του γεωργικού κλάδου από την άποψη της πολυλειτουργικότητας.

4.5. Από πλευράς εισοδηματικής κατάστασης στη γεωργία, επιβάλλεται σήμερα να διαπιστωθεί εν γένει ότι η διαφορά μεταξύ της εξέλιξης των τιμών παραγωγού και των τιμών καταναλωτή είναι μεγάλη και η ψαλίδα διευρύνεται ολοένα και περισσότερο. Αλλά και εντός του κλάδου της γεωργίας υφίστανται έντονες εισοδηματικές διαφορές οι οποίες δεν μπορούν να δικαιολογηθούν μόνο με την επίκληση της διαφορετικής ποιότητας, της ενεργητικότητας ή του επιχειρηματικού πνεύματος. Με προσφορές σε χαμηλές τιμές στον τομέα των τροφίμων, ορισμένοι κρικοί της αλυσίδας της αγοράς έχουν προκαλέσει καταστροφική εξέλιξη στις τιμές. Αγοραίες τιμές, που εν μέρει βρίσκονται κάτω από τις συνιστώμενες τιμές, περιορίζουν τον χειρισμό και το περιθώριο των γεωργών για λήψη αποφάσεων για περισσότερη διαρκή ανάπτυξη και πολλαπλή λειτουργία της γεωργίας. Σε πολλές περιφέρειες και τομείς της γεωργίας τα εισοδήματα των γεωργών δεν έχουν καμία σχέση με την προσφερόμενη εργασία.

4.6. Λόγω των δυσχερών οικονομικών συνθηκών που αντιμετωπίζουν, οι γεωργοί είναι υποχρεωμένοι να παρακολουθούν όλες τις πιθανές (νόμιμες) εξελίξεις στο χώρο της παραγωγής, προκειμένου να ισοσταθμίσουν τις πραγματικά ή πλασματικά μειούμενες τιμές (του παραγωγού) και ταυτόχρονα το ανερχόμενο κόστος της εκμετάλλευσης της επιχείρησης.

4.7. Ένα άλλο δυσμενές στοιχείο είναι ότι στις εν μέρει κορεσμένες αγορές της Ευρώπης οι γεωργοί όχι μόνο ανταγωνίζονται οι μεν τους δε, αλλά υπάρχει και η διαρκής πίεση εκ μέρους του ΠΟΕ για την ελευθέρωση του παγκόσμιου εμπορίου γεωργικών προϊόντων. Εκτός Ευρώπης, τα γεωργικά προϊόντα παράγονται συχνά με χαμηλότερο κόστος, εκτός άλλων, επειδή:

- υπάρχουν ευνοϊκότερες κλιματικές συνθήκες ή είδη εκμεταλλεύσεων που προσφέρουν διαρθρωτικά πλεονεκτήματα,
- οι μέθοδοι παραγωγής δεν ανταποκρίνονται στις ευρωπαϊκές αξίες (περιορισμένη προστασία του περιβάλλοντος, των ζώων ή των καταναλωτών, χαμηλότερα κοινωνικά πρότυπα, χρήση μέσων για την αύξηση της παραγωγής τα οποία απαγορεύονται στην Ευρώπη),
- λόγω των χορηγούμενων επιστροφών κατά την εξαγωγή ή εγγυήσεων, οι τιμές στην παγκόσμια αγορά επηρεάζονται σε ακραίο βαθμό και πιέζονται καθοδικά.

(1) Για παράδειγμα, στον κλάδο των αρροτραίων καλλιεργειών, εισρέει 40 % των δαπανών του ΕΓΤΠΕ-Τμήμα Εγγυήσεων, ενώ στον κλάδο των οπωροκηπευτικών 4 %.

(2) Π.χ., μήπως θα έπρεπε στο μέλλον να ανταμείβονται περιφερειακές συνεργασίες στην περίπτωση που επιδίδονται στην εκτροφή ορισμένων ειδών που είναι προσαρμοσμένα στις περιφερειακές συνθήκες αλλά λιγότερο «παραγωγικά»;

(3) Ενώ, π.χ. στην Αυστρία και τη Φινλανδία, εισρέει στη γεωργία περίπου το ήμισυ των συνολικών πόρων που διατίθενται από το γεωργικό προϋπολογισμό της ΕΕ, το αντίστοιχο ποσοστό στο Βέλγιο και τις Κάτω Χώρες είναι χαμηλότερο του 5 %. Στη Γερμανία υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ Νότου και Βορρά όσον αφορά την εφαρμογή του προγράμματος για την «ανάπτυξη της υπαίθρου».

4.8. Έτσι, παρατηρείται σε πολλές περιπτώσεις μια σύγκρουση μεταξύ της αναγκαίας αύξησης της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων και της προστασίας των συμφερόντων του περιβάλλοντος, των ζώων και των καταναλωτών, δηλαδή της πολυλειτουργικότητας.

4.9. Από τις σκληρές διαπραγματεύσεις που διεξάγονται κάθε φορά με αφορμή τις μεταρρυθμίσεις αλλά και από τη συνεχιζόμενη συζήτηση σχετικά με τα περαιτέρω βήματα που πρέπει να γίνουν, προκύπτει σαφέστατα ότι η ΕΕ αντιμετωπίζει διαρκώς πρόβλημα αλληλοσυγκρουόμενων στόχων και ότι ο τετραγωνισμός του κύκλου είναι αδύνατος. Ούτε είναι ούτε και πρόκειται ποτέ να είναι δυνατό:

- να υπάρχει μια γεωργία που είναι σε θέση να παράγει (αν είναι δυνατόν, χωρίς ενισχύσεις) σύμφωνα με τις συνθήκες της παγκόσμιας αγοράς (που συχνά είναι στρεβλωμένες),
- να ικανοποιούνται ταυτόχρονα όλες οι προσδοκίες όσον αφορά την παραγωγή (ποιότητα, ασφάλεια, προστασία των φυσικών πόρων, προστασία των ζώων κ.λπ.) και να καλύπτεται το σχετικό κόστος στην Ευρώπη (1).
- μισθωτώνεπαγγελματικής επιμόρφωσης ...

4.10. Όταν θα αξιολογηθούν οι μέχρι τούδε μεταρρυθμίσεις της ΚΓΠ ή εξεταστούν ιδέες για την ανανέωσή της, όλοι οι συμμετέχοντες πρέπει να έχουν υπόψη τους αυτό το πρόβλημα της ασυμβατότητας των στόχων, που μέχρι σήμερα δεν έχει λυθεί. Υπάρχουν ακόμη πολλοί πολιτικός ιθύνοντες που δεν φαίνεται να έχουν επαρκή επίγνωση αυτών των περίπλοκων συσχετισμών.

4.11. Έτσι, η σημαντικότερη αποστολή του μέλλοντος είναι να αναζητηθούν τρόποι για να προαχθούν δραστικά η αειφορία και η πολυλειτουργικότητα της γεωργίας. Για να λειτουργήσει το ευρωπαϊκό γεωργικό πρότυπο, πρέπει να βρεθεί μια νέα ισορροπία μεταξύ του οικονομικού, του κοινωνικού και του οικολογικού πυλώνα της βιώσιμης ανάπτυξης.

4.12. Πρέπει να είναι μια μέθοδος που να προσφέρει και στους γεωργούς και ιδιαιτέρως στη μελλοντική γενιά των νέων γεωργών μια ελκυστική και σταθερή οικονομική προοπτική. Σε σχέση με αυτό, η ΟΚΕ παραπέμπει στις κατευθυντήριες γραμμές που περιλαμβάνονται στην πρόσφατη γνωμοδότησή της (2) και εφιστά την προσοχή στην υποστήριξη της κοινής δήλωσης που εξέδωσε μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή των Περιφερειών στις 6.12.2001 για το θέμα των νέων γεωργών.

4.13. Η ΟΚΕ τονίζει ότι είναι ιδιαίτερα σημαντικό να διατηρηθούν αυτές οι διαφορετικές λειτουργίες της ευρωπαϊκής γεωργίας. Θεωρητικά, θα μπορούσε να προταθεί το φιλελεύθερο πρότυπο, σύμφωνα με το οποίο τα απαραίτητα τρόφιμα θα μπορούσαν να αγοράζονται από τρίτες χώρες, επειδή υποτίθεται ότι αυτό είναι περισσότερο «συμφέρον» ακόμη και όταν είναι αντίθετο προς την αρχή της ασφάλειας του εφοδιασμού. Όμως, οι γεωργικές καλλιέργειες, τα τοπία, οι θέσεις απασχόλησης, όλα αυτά που εννοεί κανείς με τον όρο πολυλειτουργικότητα, δεν μπορούν να εισαχθούν

4.14. Η διασφάλιση του ευρωπαϊκού γεωργικού προτύπου και η επέκτασή του στα νέα μέλη θα στοιχίσει ακριβιά, πράγματι περισσότερο από τα κονδύλια που προβλέπονται σήμερα στην οδηγία για τη γεωργία. Λόγω των περιορισμένων πόρων και της επιδίωξης πολλών υπουργών οικονομικών να μειώσουν τις δημόσιες δαπάνες, το ερώτημα της μεταφοράς δημόσιων πόρων στον κλάδο της γεωργίας θα έχει καθοριστική σημασία. Η προοπτική της «μελλοντικής διάρκειας» θα μπορούσε ενδεχομένως να προσφέρει το μέσο για τη διασφάλιση της υποστήριξης της κοινής γνώμης για τη μακροπρόθεσμη μεταφορά πόρων στη γεωργία.

5. Διάφορες σκέψεις για τη μελλοντική εξέλιξη της ΚΓΠ

5.1. Ορισμένες βασικές σκέψεις

5.1.1. Η Ευρώπη αποφάσισε να προαγάγει μια «γεωργία με πολλαπλές λειτουργίες». Οι επιδόσεις που αναμένονται από τους γεωργούς είναι, μεταξύ άλλων, οι εξής:

- να παράγουν επαρκείς ποσότητες (3) από ποιοτικά ανώτερα και ασφαλέστερα τρόφιμα,
- να παράγουν σε διαρθρώσεις οι οποίες είναι προσαρμοσμένες στον αγροτικό χώρο και τις περιφερειακές ανάγκες,
- να παράγουν σύμφωνα με τους κανόνες που ισχύουν για το περιβάλλον (προστασία του περιβάλλοντος),
- να εμποδίζουν την εγκατάλειψη της υπαίθρου,
- να διασφαλίζουν την απασχόληση,
- να εκτρέφουν ζώα χωρίς να χρησιμοποιούν ορμόνες και αντιβιοτικά,
- να εκτρέφουν ζώα με μεθόδους που ενδείκνυται για το κάθε είδος,
- να διατηρούν τον πολιτισμό και την κληρονομιά των αγροτικών περιοχών
- να προσφέρουν πολύτιμες εκτάσεις καλλιέργειας,
- να διασφαλίζουν την βιοποικιλότητα.

(1) Ένας Βραζιλιάνος αγρεργάτης κερδίζει 50 EUR (περίπου) το μήνα.

(2) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ με θέμα «Νέα οικονομία, κοινωνία της γνώσης και ανάπτυξη της υπαίθρου: προοπτικές για τους νέους γεωργούς», ΕΕ C 36 της 8.2.2002, σ. 29.

(3) Η ΟΚΕ παραπέμπει, για παράδειγμα, στη γνωμοδότησή της «Πρώθηση σχεδίου «φωτικών πρωτεϊνών» στην Κοινότητα», (ΕΕ C 80 της 3.4.2002).

5.1.2. Οι επιδόσεις αυτές υπερβαίνουν κατά πολύ την απλή παραγωγή ειδών διατροφής και στο βαθμό αυτό η γεωργία δεν είναι αμέσως συγκρίσιμη με άλλους οικονομικούς τομείς.

5.1.3. Υπάρχουν μόνο δύο τρόποι για να ανταμειφθεί μια παρόμοια ποιοτική παραγωγή μαζί με τις άλλες επιδόσεις που αναφέρθηκαν, δηλαδή για να καλυφθούν οι δαπάνες των γεωργών:

- είτε μέσω των τιμών παραγωγού
- είτε μέσω άμεσων κρατικών ενισχύσεων (ή ενός συνδυασμού των δύο μεθόδων).

5.1.4. Όσο δεν είναι εφικτό να καλυφθεί με τις τιμές παραγωγού το (εξωτερικό) κόστος που συνεπάγεται η πολυλειτουργικότητα, χρειάζεται να χορηγούνται άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις στους γεωργούς που πληρούν τα, μέχρι στιγμής ακαθόριστα, κριτήρια αυτής.

5.1.5. Στο σημείο αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο όγκος των εισοδηματικών ενισχύσεων θα αυξηθεί περαιτέρω αν

- η γεωργία επιβαρυνθεί με πρόσθετους κανόνες,
- αν οι τιμές παραγωγού συνεχίσουν να μειώνονται, μεταξύ άλλων λόγω της πίεσης μιας στρεβλωμένης παγκόσμιας αγοράς ή των ανταγωνιστών.

5.1.6. Η χορήγηση άμεσων ενισχύσεων για την αποζημίωση των γεωργών για τις πρόσθετες επιδόσεις που αναμένονται από αυτούς θα μπορούσε να αποτελέσει το κοινωνικό έρεισμα για τη θέσπιση μέτρων εισοδηματικής στήριξης του κλάδου στην Ευρώπη. Οι ευρωπαίοι γεωργοί ενισχύονταν επί μακρόν όχι μόνο για να παράγουν σε σταθερή βάση τρόφιμα σε προσιτές τιμές (ενίσχυση της παραγωγής), αλλά και επειδή αντιμετώπιζον ανταγωνιστικά μειονεκτήματα στην ελευθερωμένη παγκόσμια αγορά που απορρέουν από την ικανοποίηση κοινωνικών προσδοκιών που έχουν σχέση με την αειφόρο, πολυλειτουργική παραγωγή στις αγροτικές περιοχές και επειδή συμβάλουν σημαντικά στην κοινωνία και στην περιφέρειά τους (διατήρηση θέσεων απασχόλησης, καλλιέργεια λιγότερο παραγωγικών απομακρυσμένων περιοχών) (ανταμοιβή για την εφαρμογή του επιθυμητού παραγωγικού προτύπου). Ο στόχος πρέπει να είναι η διασφάλιση μιας ολοκληρωμένης, φιλοπεριβαλλοντικής και ποιοτικής παραγωγής, γεγονός το οποίο ενδέχεται να απαιτήσει ιδιαίτερες προσπάθειες και μέτρα σε ορισμένους κλάδους.

5.1.7. Έτσι, η ευρωπαϊκή κοινωνία θα αναγνώριζε την ιδιαίτερη θέση που καταλαμβάνουν οι γεωργοί παράγοντας υγιεινά και ασφαλή τρόφιμα, φροντίζοντας το τοπίο, διασφαλίζοντας την πολιτιστική κληρονομιά και προσφέροντας πολλά με το ενδιαφέρον τους για τη βιοποικιλότητα και την περιφέρειά τους.

5.1.8. Αυτό σημαίνει βεβαίως ότι, στα πλαίσια της συζήτησης για το «μέλλον της ΚΓΠ», όλα τα μέσα της μέχρι τούδε πολιτικής πρέπει να εξεταστούν με βάση αυτό το νέο σκεπτικό και πρέπει να αξιολογηθεί η συμβατότητά τους με το «ευρωπαϊκό γεωργικό πρότυπο». Επιπλέον, πρέπει να δοκιμαστούν νέα μέσα και πρότυπα.

5.1.9. Κατά βάση, πρέπει και στο μέλλον να εφαρμοστούν τα δοκιμασμένα μέσα της ΚΓΠ, τα οποία βεβαίως πρέπει να μετεξελιχθούν και να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες.

5.2. Άμεσες πληρωμές

5.2.1. Οι άμεσες ενισχύσεις θα συνεχίσουν να έχουν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία όσο οι «εξωτερικές» δαπάνες που σχετίζονται με την πολυλειτουργικότητα δεν συνεκτιμώνται στη διαμόρφωση των τιμών και πρέπει να αντισταθμίζονται από την κοινωνία.

5.2.2. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει ρητώς την αρχή του λειτουργικού προσανατολισμού των άμεσων πληρωμών και υποστηρίζει τη διασφάλιση αυτού του μέσου της ΚΓΠ που καθίσταται όλο και πιο αξιολόγο. Αυτό δεν αντίκειται κατά κανένα τρόπο στην απαίτηση ότι για κατηγορία άμεσης πληρωμής πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς, έτσι ώστε να επιτευχθεί η πλήρης αποδοχή του συστήματος αυτού.

5.2.3. Εδώ προκύπτει το ερώτημα σε ποιο βαθμό πρέπει να τροποποιηθούν οι μέχρι τούδε άμεσες ενισχύσεις. Υπάρχουν σημαντικές κοινωνικές ομάδες που θα θέσουν στο μέλλον με ολοένα και πιο άμεσο τρόπο το θέμα της μορφής και της αιτιολόγησης των άμεσων πληρωμών από τον 1ο πυλώνα και θα απαιτήσουν τη δεσμευτική διασύνδεση αυτών με τις απαιτήσεις της πολυλειτουργικότητας. Το θέμα αυτό πρέπει να συζητηθεί από την πολιτική.

5.2.4. Στο μέλλον ένα από τα σημαντικότερα σημεία συζήτησης θα μπορούσε να είναι η κατάλληλη διασύνδεση της παροχής άμεσων ενισχύσεων με επιδόσεις στο χώρο της πολυλειτουργικότητας αρχή της τήρησης της υφιστάμενης νομοθεσίας δεν δίνει δικαίωμα στη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων, αλλά αποτελεί κατ' αρχάς γενική προϋπόθεση για τη συμμετοχή στην αγορά.

5.2.5. Η ΟΚΕ τονίζει ότι η πολυλειτουργικότητα δεν σημαίνει ανταπόκριση σε οικολογικές ανάγκες και απαιτήσεις σχετικά με την προστασία της φύσης και μόνο. Σημαίνει, μεταξύ άλλων, και βιωσιμότητα, προστασία του τοπίου, αξιοποίηση των μειονεκτικών περιοχών, εγκατάλειψη ή χρήση ορισμένων παραγωγικών τεχνικών, εκτροφή ζώων σύμφωνα με επιστημονικούς κανόνες και, επιπλέον, συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις για ποιότητα και ασφάλεια.

5.2.6. Η ΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να εξετάσει αν θα μπορούσε στο μέλλον να καθιερωθεί

α) ένα κλιμακωτό σύστημα άμεσων ενισχύσεων, που θα εφαρμόζεται με διάφορους τρόπους για τους γεωργούς οι οποίοι:

- χρησιμοποιούν μεθόδους παραγωγής για να τηρούν ένα ενιαίο και εναρμονισμένο ευρωπαϊκό πρότυπο για το περιβάλλον και την προστασία των ζώων το οποίο υπερβαίνει τις πρακτικές που ισχύουν εκτός ΕΕ, δηλαδή ένα σύστημα που θα αντισταθμίζει τα ανταγωνιστικά μειονεκτήματα που είναι απόρροια των υψηλότερων ευρωπαϊκών προδιαγραφών,
- σε ένα δεύτερο στάδιο, με τις μεθόδους παραγωγής που εφαρμόζουν πληρούν περαιτέρω, δεσμευτικά και συγκεκριμένα κριτήρια πολυλειτουργικότητας, τα οποία υπερβαίνουν τις καλές επαγγελματικές πρακτικές⁽¹⁾ και συνεκτιμούν πυχτές όπως για παράδειγμα η εδαφική δέσμευση της εκτροφής ζώων ή η προστασία του τοπίου,
- δηλαδή ένα σύστημα με το οποίο, ανάλογα με αυτό που συμβαίνει σήμερα με τα γεωργοπεριβαλλοντικά προγράμματα, όχι μόνο θα ανταμείβονται συγκεκριμένες επιδόσεις αλλά και θα παρέχονται άμεσα κίνητρα για την καθιέρωση μεθόδων καλλιέργειας με πολλαπλή εφαρμογή.

και εάν:

β) Ο πρώτος πυλώνας της ΚΓΠ δύναται να συμπληρωθεί μέσω νέων μορφών ενισχύσεων, βάσει των οποίων κάθε κράτος μέλος (σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και στα πλαίσια ενός ορισμένου καθεστώτος που προλαμβάνει στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό) μπορεί να αυξάνει την ενίσχυση για εκείνες τις εκμεταλλεύσεις που θα αναλαμβάνουν πρόσθετες προσπάθειες από πλευράς ποιότητας, προστασίας του περιβάλλοντος και διασφάλισης της απασχόλησης.

5.2.7. Η ΟΚΕ γνωρίζει ότι η ενδεχόμενη διασύνδεση των άμεσων ενισχύσεων με ορισμένες δαπάνες (οικολογικές, κοινωνικές και εδαφικές) θα επιφέρει πολύ σημαντικές αλλαγές στον κλάδο, ιδιαίτερα επειδή θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια σημαντική ανακατάταξη μεταξύ επιχειρήσεων, περιφερειών, ακόμη και κρατών μελών. Ταυτόχρονα όμως, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η κατάλληλη διασύνδεση αποτελεί την κοινωνική αιτία της διαρκούς μεταφοράς πιστώσεων.

5.2.8. Η έρευνα πρέπει να καταστήσει σαφές αν θα ήταν σκόπιμο αυτό το είδος κοινωνικής ανταμοιβής να χορηγείται όχι μόνο στις επιχειρήσεις των οποίων τα προϊόντα υπόκειντο ή

υπόκεινται σε κοινή οργάνωση αγοράς, αλλά γενικά βάσει του πολυλειτουργικού τρόπου παραγωγής, έτσι ώστε να καλύψει όλους τους γεωργικούς κλάδους⁽²⁾.

5.2.9. Αν αυτό μπορούσε, μεταξύ άλλων, να γίνει με την παροχή άμεσης ενίσχυσης ανεξάρτητα από τους καλλιεργούμενους καρπούς με τη χορήγηση ενιαίας επιδότησης ανά έκταση σε όλους τους γεωργούς που πληρούν τα κριτήρια μιας πολυλειτουργικής γεωργίας⁽³⁾, που πρέπει ακόμη να καθοριστούν, αποτελεί αντικείμενο κατάλληλων ερευνών που η ΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να αναλάβει.

5.2.10. Επιπλέον της απάντησης που δίδεται στα ερωτήματα που εγείρονται στα σημεία 3.8 και 5.2.6 επιβάλλεται να εκτιμηθεί με ποιο τρόπο θα μεταβληθεί έναντι του σημερινού συστήματος η κατανομή των άμεσων πληρωμών, σε περίπτωση ενιαίας επιδότησης ανάλογα με την έκταση, και ποιες επιπτώσεις θα υπάρξουν για κάθε περιφέρεια, επιχείρηση και τομέα.

5.2.11. Επιπλέον απαιτείται να εκτιμηθεί

- αν μπορεί να αναμένεται περισσότερη πολιτική και κοινωνική αποδοχή
- αν με τον τρόπο αυτό μπορεί να διασφαλιστεί καλύτερα η πολυλειτουργικότητα της ευρωπαϊκής γεωργίας σε όλες τις περιφέρειες
- αν η ίδια διοίκηση δύναται να απλοποιηθεί.

5.2.12. Προκειμένου να λυθεί η σύγκρουση που υφίσταται μεταξύ των απαιτήσεων για την προστασία της φύσης και τη γεωργία, η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει και το ερώτημα αν θα ήταν σκόπιμο να χορηγείται μια βασική ενίσχυση και για εκτάσεις οι οποίες από επιχειρηματική άποψη φαίνονται λίγο ή ακόμη και καθόλου παραγωγικές (π.χ. εκτάσεις που έχουν χαρακτηριστεί περιοχές ΧΠΒ, φράκτες θαμνοειδών, αναχώματα κ.λπ.).

5.2.13. Οι άμεσες πληρωμές απορρέουν σήμερα τόσο από τον πρώτο όσο και από το δεύτερο πυλώνα. Βάσει των μέτρων του δεύτερου τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν τη συγχρηματοδότηση. Η ΟΚΕ συνιστά όπως κατά την διεξαγόμενη τώρα συζήτηση για τη μεταρρύθμιση εξετασθεί αν αυτός ο διαφορετικός τρόπος χρηματοδότησης μπορεί να καταργηθεί εν μέρει ή ποιες δυνατότητες υπάρχουν για να λυθούν τα αναγνωριζόμενα προβλήματα του 2ου πυλώνα κατά τη συγχρηματοδότηση.

(1) Η ανεξάρτητη από τις εκτάσεις εκτροφή ζώων, σε ορισμένα κράτη μέλη, εφαρμόζεται στα πλαίσια καλών επαγγελματικών πρακτικών. Με την επιδότηση για τους ταύρους, η οποία εξακολουθεί να περιορίζεται σε 2,0 ΜΖΖ/ha κτηνοτροφικών καλλιεργειών, η ενίσχυση των εν λόγω επιχειρήσεων περιορίζεται σε 2,0 ΜΖΖ, χωρίς ωστόσο οι επιχειρήσεις αυτές, οι οποίες δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να χαρακτηριστούν ως «πολυλειτουργικές», να αποκλείονται εν γένει από το σύστημα ενισχύσεων.

(2) Τούτο μπορεί να επιλύσει το πρόβλημα του τρέχοντος συστήματος που τιμωρεί την καλλιέργεια λειμώνων ή καθαρών μορφών όπως π.χ. τριφύλλι.

(3) Π.χ.: εκτροφή ζώων ανάλογα με την έκταση (ανώτατο όριο 2 μονάδες ανά εκτάριο), τήρηση μιας ορισμένης σειράς στην καλλιέργεια, διατήρηση/δημιουργία εδαφικών χαρακτηριστικών ή απόδειξη της χρήσης μιας (προκαθορισμένης) έκτασης ή της εφαρμογής εκτατικών μορφών καλλιέργειας, όπως καθορίζεται σε κάθε περιφέρεια.

5.3. Το μέλλον της ανάπτυξης της υπαίθρου (ο 2ος πυλώνας της ΚΓΠ)

5.3.1. Οι αγροτικές περιοχές είναι σημαντικές όχι μόνο σε σχέση με τις καλλιεργούμενες εκτάσεις αλλά κυρίως για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή του πληθυσμού τους.

5.3.2. Η μοναδικότητα και η αυθεντικότητά τους είναι απόρροια της ποικιλίας των περιφερειακών πόρων. Η προαγωγή της διαρκούς ανάπτυξης για τις μελλοντικές γενεές είναι ένας στόχος προτεραιότητας ο οποίος πρέπει να συμπληρωθεί οπωδήποτε από δράσεις πάνω σε μια ρητώς επικουρική βάση. Ο αγροτικός χώρος και η γεωργία συνδέονται στενά από πλευράς λειτουργίας. Η γενική πολιτική για το χώρο αυτό χρειάζεται, συνεπώς, ορισμένο συντονισμό των επί μέρους πολιτικών. Τα μέσα από τον πυλώνα 2 επιβάλλεται συνεπώς να συνοδεύονται και στο μέλλον από μέτρα για το γεωργικό τομέα. Ιδιαίτερα τούτο ισχύει και για τις τεχνικές και κοινωνικές υποδομές, οι οποίες έχουν θεμελιώδη σημασία και αποτελούν βασική προϋπόθεση για την εκπλήρωση των πολλαπλών λειτουργιών του αγροτικού χώρου.

5.3.3. Υπό την επήρεια της προχωρημένης φιλελευθεροποίησης της αγοράς, παρατηρούνται τάσεις συγκέντρωσης οι οποίες όχι μόνο αποβαίνουν σε βάρος των διαρθρωτικά αδύναμων περιφερειών αλλά θέτουν και αξιόλογα στοιχεία του ευρωπαϊκού Γεωργικού Προτύπου σε αμφισβήτηση (π.χ. περιφερειακά κυκλώματα). Στη Λευκή Βίβλο (1) της Επιτροπής αναφέρεται ότι «Υπάρχει ένας μακροπρόθεσμος κίνδυνος ακραίας συγκέντρωσης της διανομής στην Ευρώπη, που θα έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας ομάδας μεγάλων αλυσίδων που θα κυριαρχήσουν σε ολόκληρη τη λιανική αγορά. Αυτό θα σημάνει το τέλος των μικρομεσαίων εμπορικών επιχειρήσεων και η συνέπεια θα είναι να μειωθεί επίσης ο αριθμός των σημείων πώλησης. Στον τομέα της διανομής η συγκέντρωση αυτού του είδους μπορεί τελικά να οδηγήσει σε μείωση του φάσματος των προϊόντων που προσφέρονται, της ποικιλίας των συστημάτων πληρωμής και του αριθμού των καταστημάτων — ιδίως στα κέντρα των πόλεων και στις αγροτικές περιοχές και θα αλλοιώσει τη σχέση μεταξύ μικροπαραγωγών και λιανοπωλητών». Τα τελευταία χρόνια, οι μεγάλες εμπορικές αλυσίδες έχουν αποκτήσει πολύ μεγάλη ισχύ στην αγορά, με αποτέλεσμα την πολύ έντονη συγκέντρωση του κλάδου της μεταποίησης ο οποίος απορροφά ολοένα και περισσότερα ακατέργαστα γεωργικά προϊόντα. Οι απαιτήσεις που έχουν οι επιχειρήσεις αυτές όσον αφορά τη δυνατότητα μεταποίησης των προϊόντων οδηγούν σε τυποποίηση η οποία συχνά υπονομεύει τη γνωστή από το παρελθόν πολυμέρεια της γεωργίας και των διαφόρων περιφερειών.

5.3.4. Η αποστολή της ΚΓΠ και της περιφερειακής πολιτικής πρέπει να είναι η ενεργός συνοδεία της εξέλιξης αυτής, για να αποφευχθεί η εγκατάλειψη των διαρθρωτικά αδύναμων περιοχών της υπαίθρου. Ιδιαίτερη σημασία έχει η μακροπρόθεσμη προαγωγή της απασχόλησης προς όφελος του πληθυσμού στις αγροτικές περιοχές. Η διαρκής χρήση περιφερειακών πόρων κατά την έννοια στρατηγικών ενδογενούς ανάπτυξης απαιτεί στις αδύνατες διαρθρωτικά περιοχές ένα συμπλήρωμα για την εφαρμογή αλληλέγγυων κανόνων εξισωτικού χαρακτήρα βάσει μιας περιφερειακής πολιτικής.

5.3.5. Με τη θέσπιση μιας συντονισμένης δέσμης εξισωτικών πληρωμών, ο δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ πρέπει να ανταμείψει τις πολλαπλές επιδόσεις των γεωργών σε σχέση με την πολυλειτουργικότητα, να προαγάγει τη διαφοροποίηση των γεωργικών δραστηριοτήτων για τη διεύρυνση της εισοδηματικής βάσης και με τη βοήθεια επενδυτικών ενισχύσεων να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα των περιφερειών. Βάσει των ειδικών εφαρμογών των επιμέρους μέσων για την αγροτική ανάπτυξη (2ος πυλώνας) αυτά τα μέσα της ΚΓΠ δεν δύναται να αντικαταστήσουν αλλά να τα συμπληρώσουν με τρόπο ουσιαστικό και γενικό. Τα πρότυπα που θεσπίστηκαν με την πρόσφατη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ της ΕΕ σε σχέση με το περιβάλλον, την υγιεινή και την προστασία των ζώων απαιτούν εναρμόνιση και συνοχή σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, προκειμένου να εξασφαλιστούν στους ενδιαφερόμενους οι ίδιες προϋποθέσεις και συνθήκες ανταγωνισμού. Πρέπει όμως να γίνει μια αξιολόγηση για να διασαφηνιστεί αν όλα τα μέτρα που θεσπίστηκαν, τα οποία εν μέρει επέδρασαν ανασταλτικά σε ορισμένους τομείς, ήταν όντως απαραίτητα.

5.3.6. Το πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης στους κόλπους του ΕΓΤΠΕ έχει, χωρίς αμφιβολία, μια βασική λειτουργία. Η ΟΚΕ τονίζει ότι, πάντως, για μια γενικά, θετική εξέλιξη του χώρου απαιτείται να θεσπιστούν αντίστοιχα μέτρα των διαρθρωτικών ταμείων. Μελλοντικές στρατηγικές για τις αγροτικές περιοχές απαιτούν, επίσης, μια γενική καινοτομία. Συνεπώς είναι ανάγκη όπως η ΕΕ — κοινοτικές πρωτοβουλίες καθώς ιδίως το Leader και το Interreg επεκταθούν περαιτέρω και όπως οι σχετικές εμπειρίες συνεκτιμηθούν στην πολιτική για τις αγροτικές περιοχές.

5.4. Έλεγχος της προσφοράς/Οργανώσεις αγοράς

5.4.1. Όπως προκύπτει από τη συζήτηση για τη ρύθμιση των ποσοτώσεων γάλακτος, οι απόψεις όσον αφορά τον έλεγχο της προσφοράς εν μέρει διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό. Λόγω της παγκοσμιοποίησης και ακόμη περισσότερο λόγω της διεύρυνσης της ΕΕ οι ποσοτώσεις εκλαμβάνονται ως μειονέκτημα και αμφισβητούνται όχι μόνο από ειδικούς στη γεωργία οικονομολόγους και κυβερνήσεις διαφόρων κρατών μελών της ΕΕ, αλλά και από ένα μέρος των γεωργών.

5.4.2. Η ύπαρξη κάπως σταθερών συνθηκών στην αγορά είναι ουσιαστική προϋπόθεση για να μπορέσουν οι γεωργικές επιχειρήσεις να ανταποκριθούν επαρκώς στις παραγωγικές απαιτήσεις που ισχύουν. Εάν η γεωργία είναι μόνο προσανατολισμένη στον ανταγωνισμό δεν πρόκειται να μπορέσει να εκπληρώσει την πολυλειτουργική αποστολή της.

5.4.3. Επειδή οι γεωργικές αγορές είναι από τη φύση του ασταθείς και άκρως ευάλωτες στις διακυμάνσεις των τιμών και επειδή η ισχύς των γεωργών όσον αφορά την προσαρμογή του όγκου της παραγωγής είναι περιορισμένη, η θέσπιση ποσοτώσεων για την τον περιορισμό ή την αύξηση της παραγωγής θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια για τη σταθεροποίηση μιας γεωργικής παραγωγής προσανατολισμένης στην αειφορία.

(1) ΕΕ C 279 της 1.10.1999, σ. 74.

5.4.4. Αυτό είναι, για παράδειγμα, ιδιαίτερα σαφές στην περίπτωση του γάλακτος. Η απλή κατάργηση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, όπως προτείνεται από τις κυβερνήσεις ορισμένων κρατών μελών, θα οδηγήσουν με βεβαιότητα στη συγκέντρωση της παραγωγής στις πλεονεκτούσες περιοχές, πράγμα που θα έχει ανάλογες επιπτώσεις όχι μόνο στο περιβάλλον, αλλά και στην οικονομική ισχύ των περιφερειών όπου ισχύουν δυσμενείς συνθήκες. Ιδιαίτερος οι εκτάσεις πρασίνου, οι οποίες έχουν ιδιαίτερη αξία από την άποψη της προστασίας του περιβάλλοντος, εξαρτώνται από την αειφόρο χρήση τους ως περιοχών βοσκής μηρυκαστικών.

5.4.5. Η απλή κατάργηση των ποσοστώσεων θα μπορούσε οπωσδήποτε να έρθει σε κρουαυγάλα αντίφαση με όλα τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την πολυλειτουργικότητα, το ευρωπαϊκό γεωργικό πρότυπο και την εκμετάλλευση όλων των διαθέσιμων εκτάσεων.

5.4.6. Συνεπώς, η ΟΚΕ πιστεύει ότι, προκειμένου να υπάρξει μια εμπειριστατωμένη συζήτηση στα πλαίσια της ενδιάμεσης αξιολόγησης, πρέπει να πραγματοποιηθούν μελέτες με αντικείμενο τον αντίκτυπο που θα έχει στις περιφερειακές οικονομίες η κατάργηση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων και άλλων συστημάτων που αφορούν τις ποσοστώσεις, ποια αντισταθμιστικά μέτρα θα μπορούσαν να ληφθούν (με ποια κοινωνικά αποδεκτή αιτιολογία), τι θα στοιχίσουν όλα αυτά και πως μπορεί να διατηρηθεί παντού και με βιώσιμο τρόπο η εκμετάλλευση των βοσκοτόπων.

5.5. Εξωτερική προστασία/Εξαγωγές

5.5.1. Η ΕΕ είναι ο μεγαλύτερος εισαγωγέας γεωργικών προϊόντων στον κόσμο. Ενώ ο πληθυσμός της ανέρχεται στο 6 % του παγκόσμιου πληθυσμού, το μερίδιό της στο σύνολο των εισαγωγών ανέρχεται περίπου σε 20 % (χωρίς να συνυπολογίζεται το ενδοκοινοτικό εμπόριο).

5.5.2. Η ΟΚΕ γνωρίζει ότι στις προσεχείς διαπραγματεύσεις του ΠΟΕ η ΕΕ θα βρεθεί αντιμέτωπη με την απαίτηση μεμονωμένων κρατών αλλά και ομάδων να μειώσει σημαντικά ή να καταργήσει εντελώς τους τελωνειακούς δασμούς και να ανοίξει τα σύνορά της.

5.5.3. Κάτω από τις σημερινές συνθήκες που επικρατούν στη διεθνή αγορά, δεν είναι δυνατή η διασφάλιση μιας γεωργίας διαρθρωμένης γύρω από τις γεωργικές παραδόσεις η οποία καλείται από όλες τις κοινωνικές ομάδες να εκπληρώσει μια πολυλειτουργική αποστολή.

5.5.4. Συνεπώς, η ΟΚΕ αναμένει κατ' αρχήν ότι η παγκόσμια εμπορική πολιτική ότι θα επιτρέπει σε κοινωνίες/οικονομικούς χώρους να προστατεύουν τους παραγωγούς και τους καταναλωτές τους από προϊόντα τα οποία δεν παράγονται σύμφωνα με αναγνωρισμένους και δοκιμασμένους κανόνες που ισχύουν για την αειφόρο παραγωγή ή δεν τηρούν τα ισχύοντα πρότυπα (π.χ. κρέας που περιέχει ορμόνες, γενετικά τροποποιημένα προϊόντα και ΒΣΕ στην παραγωγή γάλακτος).

5.5.5. Η ΟΚΕ υπενθυμίζει ότι σε άλλους κλάδους της οικονομίας οι κανόνες γίνονται αυτονόητα αποδεκτοί. Κανείς δεν θα διανοούταν για παράδειγμα να διοχετεύσει στην ευρωπαϊκή αγορά αυτοκίνητα οχήματα χωρίς καταλύτη.

5.5.6. Μια ούτως εννοούμενη εξωτερική προστασία η οποία θα προσφέρει προτιμησιακή μεταχείριση στις κοινοτικές επιχειρήσεις για τα προϊόντα στα οποία είναι ευαίσθητη η ευρωπαϊκή αγορά είναι ένα από τα θεμέλια στα οποία πρέπει να στηριχθεί η ΓΚΠ. Η κατάργησή της είτε λόγω υποχρεώσεων στα πλαίσια του ΠΟΕ είτε εκ των πραγμάτων μέσω ρυθμίσεων ζωνών ελεύθερων συναλλαγών θα έδινε υπό αμφισβήτηση βασικά στοιχεία της ΓΚΠ και, σε τελευταία ανάλυση, την ίδια την πολυλειτουργικότητα της ευρωπαϊκής γεωργίας.

5.5.7. Σύμφωνα με την ΟΚΕ, πρέπει να γίνουν τα εξής:

- πρέπει να διεξαχθούν διαπραγματεύσεις όχι μόνο για την περαιτέρω μείωση της εξωτερικής προστασίας αλλά και για τη δημιουργία δίκαιων όρων ανταγωνισμού και την καθιέρωση δεσμευτικών περιβαλλοντικών και κοινωνικών στοιχειωδών προτύπων σε όλα τα κράτη μέλη του ΠΟΕ·
- τα περαιτέρω μέτρα φιλελευθεροποίησης πρέπει να διαφοροποιούνται σύμφωνα με τις διάφορες συνθήκες και τις απαιτήσεις που ισχύουν στους εκάστοτε τομείς·
- να συμπεριληφθούν στις διαπραγματεύσεις του ΠΟΕ οι επονομαζόμενες «μη εμπορικές επιδιώξεις» («Non-trade-concerns»), σύμφωνα με την επιθυμία της ΕΕ με στόχο τη διασφάλιση της πολυλειτουργικότητας της γεωργίας·
- με τους κανόνες του ΠΟΕ δεν πρέπει να εξασφαλιστεί η πρόσβαση στην αγορά προϊόντων για την ασφάλεια των οποίων υπάρχουν βάσιμες αμφιβολίες (συνεπώς, πρέπει να διευκρινιστεί αναλόγως η συμφωνία SPS)·
- πρέπει να διεξαχθούν διαπραγματεύσεις σχετικά με ρυθμίσεις με τις οποίες θα αποφεύγεται το ενδεχόμενο εισαγωγές από τρίτες χώρες στις οποίες δεν ισχύουν εξίσου αυστηρές προϋποθέσεις να έχουν ως αποτέλεσμα να καταστούν παράλογες οι αυστηρές προδιαγραφές που ισχύουν στην ΕΕ, για παράδειγμα για τις νέες «πράσινες» τεχνολογίες (γενετική) ή την προστασία των ζώων. Με σαφείς ορισμούς και κανόνες επισήμανσης μπορούν να αποφευχθούν τυχόν κίνδυνοι σύγχυσης και παραπλάνησης των καταναλωτών.

5.5.8. Η δήλωση της αμερικανίδας υφυπουργού η ότι «η συμφωνία της έδωσε τέλος στα οικολογικά μέτρα της ΕΕ ως αθέμιτες εμπορικές πρακτικές και ότι επιτεύχθηκε και ο έλεγχος της εφαρμογής της αρχής της πρόνοιας» δείχνει πόσο σημαντικές διαφορές υπάρχουν όσον αφορά τις αξιολογήσεις της αλλά και τις απόψεις εν γένει, πράγμα που συνεπάγεται σκληρές διαπραγματεύσεις. Ωστόσο, η ΟΚΕ αναμένει ότι η Επιτροπή θα τηρήσει συνεπή στάση στις διαπραγματεύσεις δεδομένου ότι ο πολιτισμός και το τοπίο ως συνέπεια ενός ευρωπαϊκού γεωργικού προτύπου δεν είναι διαπραγματεύσιμα αγαθά αλλά τμήμα της πολιτικής για την προστασία της κοινωνικής κληρονομιάς. Αυτή η κληρονομιά πρέπει το ολιγότερο να τύχει υπεράσπισης τόσο έντονης όσο εκείνη με την οποία οι ΗΠΑ υποστηρίζουν τις εξαγωγές των μεγάλων επιχειρήσεών τους.

5.6. *Επιστροφές κατά την εξαγωγή*

5.6.1. Στη γνωμοδότησή της σχετικά με την εμπέδωση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου, η ΟΚΕ προέβη σε βασικές δηλώσεις για τις εξαγωγές γεωργικών προϊόντων, δηλώσεις οι οποίες είναι ευνόητο ότι εξακολουθούν να ισχύουν.

5.6.2. Ειδικότερα, η ΟΚΕ τόνισε ότι ο στόχος πρέπει να είναι ο όσο το δυνατό μεγαλύτερος περιορισμός των εξαγωγικών ενισχύσεων. Διασαφήνισε δε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 2 της γεωργικής συμφωνίας του ΠΟΕ, οι εξαγωγικές πιστώσεις και εγγυήσεις που χρησιμοποιούνται ιδιαίτερος από τις ΗΠΑ πρέπει να θεωρηθούν ως εξαγωγικές ενισχύσεις. Παρόλα αυτά δεν έχουν επιβληθεί σχετικές ποινές. Πρόκειται για ένα ουσιαστικό πρόβλημα για τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής γεωργίας το οποίο πρέπει να λυθεί.

5.6.3. Γεωργοί της ΕΕ που στο μέλλον θα παράγουν ακόμη περισσότερο σύμφωνα με τις αρχές της αειφορίας και της πολυλειτουργικότητας δέχονται πιέσεις από την ενδεχόμενη εισαγωγή προϊόντων τα οποία δεν πληρούν αυτά τα κριτήρια, αλλά

Landwirte. Ταυτόχρονα, η κατάσταση αυτή σημαίνει ότι αντιμετωπίζουν, όπως είναι ευνόητο, δυσχέρειες σε ορισμένους τομείς προκειμένου να προωθήσουν στη διεθνή αγορά τα (ακριβότερα) προϊόντα τους η παραγωγή των οποίων συνεπάγεται πρόσθετο φόρτο.

5.6.4. Ταυτόχρονα, πρέπει να διευκρινιστεί ότι με τη διάθεση «προϊόντων ποιότητας» (οίνος, τυρί κ.λπ.), ακόμη και χωρίς επιστροφές κατά την εξαγωγή, μπορούν να επιτευχθούν (αξιόλογα) κέρδη στις διεθνείς αγορές.

5.6.5. Κάθε γεωργός είναι και θα είναι ελεύθερος να αποφασίζει — σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία/κατάσταση — τι θα παράγει και για ποια αγορά. Η έλλειψη δημόσιων πόρων αλλά και οι αναμενόμενοι, μελλοντικοί κανόνες του ΠΟΕ θα καταστήσουν στο μέλλον αναγκαία την επανεξέταση της ΚΓΠ της ΕΕ. Στα πλαίσια αυτά, ολοένα και μεγαλύτερη σημασία αποκτά η επιλογή μεταξύ «ποιοτικών αγορών» (χωρίς επιστροφές κατά την εξαγωγή) και μαζικών αγορών (π.χ. με δημητριακά από την Κίνα που προσφέρονται σε φθηνές τιμές επειδή επιδοτείται η εξαγωγή τους). Αυτό πρέπει να έχει αντίκτυπο για όλες τις ρυθμίσεις και ενισχύσεις που ισχύουν για τη γεωργική πολιτική.

Βρυξέλλες, 21 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Καταστατικό ευρωπαϊκής εταιρείας για τις ΜΜΕ»

(2002/C 125/19)

Στις 26 Απριλίου 2001, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε βάσει του άρθρου 23, παράγραφος 3 του εσωτερικού κανονισμού της να καταρτίσει γνωμοδότηση με το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών κατήρτισε την γνωμοδότησή του στις 4 Φεβρουαρίου 2002 (Εισηγητής: ο κ. Malosse).

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειάς της, της 20ης και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 81 ψήφους υπέρ και 2 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Οι ανάγκες των ΜΜΕ

1.1. Διαπίστωση

1.1.1. Για ολόκληρες δεκαετίες, το ενδιαφέρον των νομικών αλλά και των ευρωπαϊκών φορέων στράφηκε σχεδόν αποκλειστικά προς τις μεγάλες επιχειρήσεις που εμφανίζονταν ως οι κύριοι φορείς της κοινοτικής ολοκλήρωσης. Σήμερα όλοι αναγνωρίζουν ότι οι επιχειρήσεις που διαδραματίζουν θεμελιώδη ρόλο στον ευρωπαϊκό οικονομικό ιστό είναι οι μικρές και οι μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), διότι αποτελούν άνω του 90 % του συνόλου των επιχειρήσεων και καλύπτουν τα $\frac{2}{3}$ των θέσεων εργασίας. Είναι συνεπώς παράδοξο κατά τη στιγμή υιοθέτησης του καταστατικού της ευρωπαϊκής εταιρείας, να συζητείται μόνο η κατάλληλη μορφή για τις μεγάλες επιχειρήσεις: η εταιρεία μπορεί να καταφύγει στην προσφορά με δημόσια εγγραφή. Είναι επίσης παράδοξο τη στιγμή που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτίθεται να θέσει τέρμα στη διπλή φορολογία με έναν μηχανισμό ενιαίας φορολογικής βάσης για τις εταιρείες, να επωφελούνται από το μηχανισμό αυτό μόνο οι μεγάλες και οι μεσαίες επιχειρήσεις, μέσω του καταστατικού της ευρωπαϊκής εταιρείας (εε).

1.1.2. Όπως ζήτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φέιρα, με την υιοθέτηση του «Ευρωπαϊκού Χάρτη για τις μικρές επιχειρήσεις», προέχει να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των ΜΜΕ στην Ευρώπη. Σε μελέτη που δημοσιεύτηκε τον Οκτώβριο του 1997 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (κέντρο ερευνών για το δικαίωμα των επιχειρήσεων του εμπορικού και βιομηχανικού επιμελητηρίου του Παρισιού — CREDA —, «Προτάσεις για μια κλειστή ευρωπαϊκή εταιρεία», υπό την διεύθυνση του κ. J. Boucourechliev, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997. Βλέπε ιδίως στην εν λόγω έκδοση την εργασία των κ.κ. S. Urban, U. Mayrhofer και Π. Νανοπούλου με θέμα «Ανάλυση των προσεγγίσεων των επιχειρήσεων στην Ευρώπη», σελίδα 11 και επόμενες) διαπιστώνεται ότι για την περίοδο 1989-1995, οι κοινοπραξίες είναι αναλογικά περισσότερες μεταξύ των ΜΜΕ σε σύγκριση με τη συνεργασία μεγάλων επιχειρήσεων. Η τάση όμως αυτή αναχαιτίζεται λόγω των πολλών φραγμών και των μακρόχρονων και δαπανηρών διαδικασιών που επιβαρύνουν κυρίως τις ΜΜΕ.

1.2. Η εφαρμογή του κατάλληλου μέσου για τις ΜΜΕ

1.2.1. Η μοναδική νομική ευρωπαϊκή υπερεθνική δομή που υπήρχε μέχρι σήμερα ήταν ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Οικονομικών Συμφερόντων (GEIE), δομή που μπορεί να παράσχει υψηλής ποιότητας υπηρεσίες στις ΜΜΕ, χωρίς όμως να αποτελεί την ιδανική λύση.

1.2.2. Η ευρωπαϊκή εταιρεία (εε) της οποίας το καταστατικό υιοθετήθηκε οριστικά⁽¹⁾, έχει εμπνευστεί από τους κανόνες που διέπουν τις ανώνυμες εταιρείες και σχεδιάστηκε για τις μεγάλες επιχειρήσεις. Αν και αποτελεί αναμφισβήτητο σημαντικό βήμα, η εε, η δημιουργία της οποίας χρονολογείται εδώ και μία τριακονταετία, είναι ξεπερασμένη και τα μειονεκτηματά της είναι αισθητά: βραδύτητα και πολυπλοκότητα, ακατάλληλη για τις ΜΜΕ, δυσκολία προσαρμογής στην κοινωνική πρόοδο. Στην έκθεση του για το τελευταίο σχέδιο κανονισμού του Συμβουλίου με θέμα την εε, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει ότι ο κανονισμός «δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τις ΜΜΕ, ενώ η ευρωπαϊκή ΜΜΕ αποτελεί την κινητήρια δύναμη για μεγάλο τμήμα της ευρωπαϊκής οικονομίας» (έκθεση Η.Ρ. Mayer).

1.2.3. Επίσης, η προσπάθεια εναρμόνισης στοχεύει κυρίως τις ανώνυμες εταιρείες, ενώ η νομοθεσία που εφαρμόζεται στις εταιρείες περιορισμένης ευθύνης ή στις ατομικές επιχειρήσεις διέπεται από το εθνικό δίκαιο.

1.2.4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχοντας συνείδηση της κατάστασης ανέθεσε, στις 4 Σεπτεμβρίου 2001, σε ομάδα εμπειρογνομόνων για το δικαίωμα των εταιρειών, να εξετάσουν «σε μία πρώτη φάση, τους πανευρωπαϊκούς κανόνες των δημόσιων προσφορών αγοράς και μετά τις βασικές προτεραιότητες για τον εκσυγχρονισμό του δικαίου των εταιρειών», μεταξύ των οποίων «την ανάγκη ενδεχομένως νέων νομικών μορφών (για παράδειγμα, μία ιδιωτική ευρωπαϊκή εταιρεία που θα ενδιέφερε κυρίως τις ΜΜΕ)».

(1) ΕΕ L 294 της 10.11.2001.

1.2.5. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σε πρόσφατες γνωμοδοτήσεις έχει επισημάνει την ανάγκη ευρωπαϊκής νομικής μορφής για τις ΜΜΕ. Έτσι, στη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα «Κοινωνική οικονομία και ενιαία αγορά» της 2ας Μαρτίου 2000 ⁽¹⁾ αναφέρεται ότι «πρέπει επίσης να είναι δυνατό για τα φυσικά πρόσωπα και τις μικρές επιχειρήσεις να δημιουργούν οργανώσεις που να αντιστοιχούν σε αυτές τις ευρωπαϊκές νομικές μορφές σε περίπτωση που επιθυμούν να συμμετέχουν σε μια συνεταιριστική διασυνοριακή επιχείρηση για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς τους». Επίσης, στην πρόσθετη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας για τον Ευρωπαϊκό Χάρτη των μικρών ⁽²⁾ επιχειρήσεων, που υιοθετήθηκε στις 28 Νοεμβρίου 2001, συνιστάται η «μελέτη καταστατικού ευρωπαϊκής ιδιωτικής εταιρείας».

1.2.6. Την ιδέα ενός καταστατικού ευρωπαϊκής εταιρείας για τις ΜΜΕ έχουν ήδη εκφράσει πολλές ευρωπαϊκές οργανώσεις εργοδωτών και μία ομάδα εργασίας που απαρτίζεται από νομικούς διαφόρων εθνικοτήτων, επαγγελματίες και πανεπιστημιακούς έχει ήδη προβεί στην σύνταξη ενός πολύ λεπτομερούς σχεδίου. Βλέπε την προαναφερθείσα μελέτη CREDA που δημοσιεύτηκε από την υπηρεσία επίσημων εκδόσεων της ΕΚ. Η μελέτη αυτή επεκτάθηκε με τις εργασίες του εμπορικού και βιομηχανικού επιμελητηρίου του Παρισιού και του κινήματος επιχειρήσεων της Γαλλίας, στο πλαίσιο μιας ομάδας εμπειρογνομόνων και εκπροσώπων επικεφαλής επιχειρήσεων διαφόρων εθνικοτήτων: «Η ιδιωτική ευρωπαϊκή εταιρεία: μία εταιρεία εταιρών», Σεπτέμβριος 1998.

1.2.7. Ήταν συνεπώς επιβεβλημένο να μελετηθεί ένα καταστατικό ευρωπαϊκής εταιρείας που να είναι προσιτό στις ΜΜΕ για να διευκολυνθούν οι μεταξύ τους ανταλλαγές στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς, να επιτραπεί στις επιχειρήσεις διαφόρων χωρών να συνενώσουν τους πόρους τους, αλλά και, στην περίπτωση ίδρυσης νέων επιχειρήσεων ή μεταβολής των καταστατικών, να δοθεί από την αρχή ευρωπαϊκή διάσταση στο σχέδιο. Το εν λόγω ενιαίο καταστατικό είναι ακόμη περισσότερο αναγκαίο ενόψει της διεύρυνσης που θα αυξήσει τις διαφορές μεταξύ των εθνικών δικαίων.

1.2.8. Ενόψει αυτής της προοπτικής, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή πραγματοποίησε δημόσια ακρόαση στις 22 Οκτωβρίου 2001, στην οποία συμμετείχαν είκοσι περίπου ενδιαφερόμενες ευρωπαϊκές οργανώσεις καθώς και εμπειρογνώμονες και νομικοί. Στην ακρόαση αυτή διαπιστώθηκε ότι είναι αισθητή η ανάγκη καταστατικού για τις ΜΜΕ, κυρίως για να ενισχυθεί η διασυνοριακή συνεργασία, αλλά και για να αποφευχθεί ακόμη μια διάκριση κατά των ΜΜΕ, που δεν θα μπορούν να επωφεληθούν επαρκώς του καταστατικού ευρωπαϊκής εταιρείας που προορίζεται για τις μεγάλες επιχειρήσεις. Οι συμμετέχοντες εξέφρασαν τις απόψεις τους για τους όρους του σχεδίου επιμένοντας ιδιαίτερα στην απλότητα, στην ανάγκη το καταστατικό αυτό να είναι ελκυστικό με την παροχή πραγματικών διευκολύνσεων και να είναι ανοικτό σε κάθε μορφή επιχείρησης. Υπογράμμισαν δε τα πλεονεκτήματα ενός παρόμοιου σχεδίου:

1.2.8.1. πολιτικό πλεονέκτημα: ανάπτυξη της διεθνούς και διασυνοριακής οικονομικής συνεργασίας που συμβάλλει στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση·

1.2.8.2. πλεονέκτημα απλούστευσης: επισημαίνεται μεταξύ άλλων η ύπαρξη ενός ενιαίου ευρωπαϊκού καταστατικού, απλούστερων διοικητικών διατυπώσεων, η δυνατότητα ενιαίας φορολογικής δήλωσης·

1.2.8.3. οικονομικό πλεονέκτημα: η ανταγωνιστικότητα και το κύρος των ΜΜΕ που θα επιλέξουν το καταστατικό αυτό θα ενισχυθούν με την προβολή ενός ευρωπαϊκού σήματος. Επίσης ενδέχεται το καταστατικό αυτό να προσελκύσει ξένες επενδύσεις στην Ευρώπη.

2. Για ένα καταστατικό ευρωπαϊκής εταιρείας της ΜΜΕ

2.1. Οι ΜΜΕ υφίστανται σήμερα διακρίσεις διότι δεν μπορούν να επωφεληθούν του καταστατικού ευρωπαϊκής εταιρείας όπως οι μεγάλες επιχειρήσεις. Επίσης είναι ουτοπία να ελπίζουμε σε μια ταχεία εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών λόγω κυρίως των μεγάλων τους διαφορών και της διεύρυνσης της ΕΕ. Η εφαρμογή ενός ενιαίου απλοποιημένου μέσου, συμπληρωματικού της ευρωπαϊκής εταιρείας (εε), θεωρείται ο αποτελεσματικότερος τρόπος για την εξάλειψη των εμποδίων στην ανάπτυξη διακρατικών δραστηριοτήτων από τις ΜΜΕ.

2.2. Η ΟΚΕ ενδείκνυται, ως εκπρόσωπος των οικονομικών και κοινωνικών φορέων, να ανοίξει τη συζήτηση σε θεσμικό επίπεδο. Σε αυτή τη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας προτείνονται μερικές κατευθύνσεις για την επεξεργασία ενός ευρωπαϊκού καταστατικού προσαρμοσμένου στις ΜΜΕ, και αναφέρονται οι κατευθυντήριες γραμμές που, σύμφωνα με τη γνώμη της ΟΚΕ, θα πρέπει να πλαισιώνουν τις σε βάθος εργασίες που θα πρέπει να αρχίσουν αργότερα.

3. Οι βασικοί στόχοι

3.1. Το καταστατικό ευρωπαϊκής εταιρείας για τις ΜΜΕ θα πρέπει να ευνοεί το επιχειρηματικό πνεύμα, την ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων και να παροτρύνει τη διασυνοριακή εταιρική σχέση στο εσωτερικό της Ενιαίας Αγοράς. Για το σκοπό αυτό η δομή που θα πρέπει να καθιερωθεί πρέπει να ανταποκρίνεται στους εξής θεμελιώδεις στόχους:

3.1.1. να είναι εύκολη και ελεύθερη η πρόσβαση των φυσικών και νομικών προσώπων·

3.1.2. να είναι ευέλικτη, απλή και προσαρμόσιμη ανάλογα με τις προσδοκίες των εταιρών·

⁽¹⁾ ΕΕ C 117 της 26.4.2000, σ. 52-58.

⁽²⁾ ΕΕ C 48 της 21.2.2002.

3.1.3. να εξελίσσεται ώστε να προσαρμόζεται στις διαρθρωτικές αλλαγές της κοινωνίας και στις μεταβολές του περιβάλλοντός της·

3.1.4. να αποτελεί μία πραγματικά ευρωπαϊκή εταιρική δομή, δηλαδή να μην διέπεται από τα εθνικά δίκαια των εταιρειών. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να διεκδικεί κανένα ιδιαίτερο προνόμιο, ούτε προτιμησιακό καθεστώς·

3.2. Η ευρωπαϊκή εταιρεία για τις ΜΜΕ θα διέπεται σαφώς από μια συμπληρωματική προσέγγιση της εε.

3.2.1. Λόγω ευρωπαϊκής διάστασης: το καταστατικό θα αφορά μόνο δραστηριότητες ευρωπαϊκού χαρακτήρα με την ευρεία έννοια του όρου, δηλαδή είτε τη συμμετοχή τουλάχιστον δύο εταιρών υπηκόων δύο/ή περισσότερων κρατών μελών, είτε απλά μία υφιστάμενη οικονομική δραστηριότητα ή υπό σχεδιασμό σε ευρωπαϊκή κλίμακα, δηλαδή που να ξεπερνά το πλαίσιο ενός κράτους μέλους. Και στις δύο περιπτώσεις, πράγμα που διαφέρει από τις συγχωνεύσεις μεγάλων επιχειρήσεων, η συνεργασία των ΜΜΕ ανταποκρίνεται σχεδόν πάντοτε σε ένα σχέδιο επέκτασης και ανάπτυξης, ακόμη και στη δημιουργία νέων δραστηριοτήτων.

3.2.2. Λόγω φύσεως: θα πρόκειται για μία εταιρεία η οποία δεν θα μπορεί να χρησιμοποιεί την προσφορά με δημόσια εγγραφή, αντίθετα προς την εε.

3.2.3. Λόγω σχεδιασμού: η νέα εταιρεία θα βασίζεται στην συμβατική ελευθερία· θα είναι μία εταιρεία της οποίας οι εταίροι θα έχουν ισχυρό *affectio societatis*. Στους εταίρους θα πρέπει να δοθεί η μεγαλύτερη δυνατή ελευθερία για να οργανώσουν τις σχέσεις τους και γενικότερα την λειτουργία της εταιρείας. Θα μπορούσαν δε να προταθούν υποδείγματα καταστατικών ως παραδείγματα και ως οδηγοί.

3.2.4. Λόγω νομικού καθεστώτος: θα πρόκειται για μία πραγματική εταιρεία του ευρωπαϊκού δικαίου και οι παραπομπές στα εθνικά δίκαια θα είναι περιορισμένες και ειδικές.

3.2.5. Λόγω αποδεκτών: δεν κρίνεται σκόπιμο, για λόγους ευελιξίας, να καθοριστεί ένα ανώτατο όριο εργαζομένων για να μπορεί μία ΜΜΕ να επωφεληθεί του καταστατικού της εε. Βέβαια στόχος είναι οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις σύμφωνα με την υπό αναθεώρηση σύσταση της Επιτροπής του 1996. Το καταστατικό θα προσαρμοστεί για τις πολύ μικρές εταιρείες και για τις ατομικές εταιρείες.

3.2.6. Λόγω εταιρικής διάστασης: ο κανονισμός θα παραπέμπει γενικά στις αρχές του δικαίου του τόπου άσκησης της δραστηριότητας των μισθωτών. Επίσης για τη συμμετοχή των εργαζομένων θα πρέπει να προβλεφθούν οι ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές:

3.2.6.1. Όσον αφορά την διασυνοριακή ενημέρωση και διαβούλευση το καταστατικό θα πρέπει να εμπνέεται από την υποιοθητήση ευρωπαϊκή οδηγία⁽¹⁾ και να προβλέπει διάταξη πέρα από το όριο των 50 μισθωτών.

3.2.6.2. Όσον αφορά τη συμμετοχή στη διαχείριση της διασυνοριακής επιχείρησης, η ΟΚΕ προτείνει να υιοθετηθεί μια ρεαλιστική λύση με την οποία θα λαμβάνονται υπόψη οι σχετικοί κανόνες για την ευρωπαϊκή εταιρεία και θα διαφυλάσσονται τα κεκτημένα δικαιώματα ενώ παράλληλα θα αποφεύγεται η χρήση ενός ιδιαίτερα επαχθούς συστήματος.

3.2.6.3. Η ενέργεια αυτή θα εντάσσεται στην παράταση της δυναμικής της Πράσινης Βίβλου με τίτλο «Προώθηση ενός ευρωπαϊκού πλαισίου για την εταιρική κοινωνική ευθύνη», που υιοθετήθηκε στις 18 Ιουλίου 2001⁽²⁾. Επίσης, οι διατάξεις για τη συμμετοχή των εργαζομένων θα θεωρούνται ως ατού της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, πράγμα που θα ενισχύσει το ευρωπαϊκό σήμα που θα χορηγείται με το νέο καταστατικό.

3.2.7. Λόγω φορολογικού καθεστώτος: δεν προβλέπεται κανένα μόνιμο προνόμιο εκ των προτέρων. Αντίθετα, στο πλαίσιο της στρατηγικής που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην ανακοίνωσή της «Προς μία εσωτερική αγορά χωρίς φορολογικά εμπόδια»⁽³⁾, οι επιχειρήσεις που επιλέγουν το καταστατικό της ευρωπαϊκής εταιρείας ενδέχεται να είναι οι πρώτες που θα επωφεληθούν από τους μηχανισμούς της πάγιας ενιαίας φορολογικής βάσης που θα αποτελέσουν το μέσο απλοποίησης για την αποφυγή πολλαπλών φορολογικών επιβαρύνσεων. Πράγματι, η Επιτροπή προτείνει μία πρώτη πειραματική φάση προς όφελος των ΜΜΕ και/ή των επιχειρήσεων που έχουν επιλέξει το καταστατικό της ευρωπαϊκής εταιρείας. Εξάλλου, σύντομα η ΟΚΕ θα εκδώσει γνωμοδότηση για την ανακοίνωση αυτή.

4. Οι πιθανές διατάξεις του καταστατικού ευρωπαϊκής εταιρείας για τις ΜΜΕ

Το σχέδιο θα μπορούσε να διαρθρωθεί με βάση τις ακόλουθες κατευθύνσεις, που θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο εμβριθούς μελέτης με τους ενδιαφερόμενους φορείς.

4.1. Το δίκαιο που εφαρμόζεται

Στο σχέδιο θα καθοριστεί σαφής κατανομή του πεδίου αρμοδιοτήτων των διαφόρων πηγών δικαίου: ο κανονισμός, τα καταστατικά και το εθνικό δίκαιο.

(1) Πρόταση οδηγίας για τη θέσπιση γενικού πλαισίου σχετικά με την ενημέρωση και τη διαβούλευση των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (κοινή θέση του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 2001, ΕΕ C 307 της 31.10.2001).

(2) COM(2001) 366 τελικό.

(3) COM(2001) 582 τελικό.

4.1.1. Όσον αφορά τα προς ρύθμιση θέματα (κυρίως όρους σύστασης, κεφάλαιο, εταιρική έδρα, εγγραφή στο μητρώο, ευθύνη των διευθυνόντων), ο κανονισμός θα πρέπει να είναι ολοκληρωμένος και ανεξάρτητος από τα εθνικά δίκαια, επίκληση των οποίων δεν θα μπορεί να γίνει ούτε επικουρικός. Αυτό είναι πολύ σημαντικό προκειμένου να διασφαλισθεί ο ενιαίος, και κατά συνέπεια ευρωπαϊκός, χαρακτήρας του κειμένου, καθώς και η διαφάνεια και η ασφάλεια που η μορφή της εταιρείας πρέπει να παρέχει στους εταίρους και στους τρίτους.

4.1.2. Ο κανονισμός θα πρέπει επίσης να διαφυλάσσει την συμβατική ελευθερία των εταίρων, το πεδίο της οποίας πρέπει να καθοριστεί επακριβώς (ιδιαίτερα, οργάνωση και λειτουργία της εταιρείας, καθεστώς τίτλων). Ορισμένα θέματα θα πρέπει να καλύπτονται οπωσδήποτε από το καταστατικό. Για να αποφευχθεί ο κίνδυνος παράλειψης, η αρμόδια για την εγγραφή στο μητρώο αρχή θα ελέγχει εάν περιλαμβάνονται στο καταστατικό όλες οι απαιτούμενες διατάξεις.

4.1.3. Βέβαια, η εε για τις ΜΜΕ υπάγεται, όπως οι εθνικές εταιρείες, στους γενικούς κανόνες των κρατών μελών: ποινικό, φορολογικό και λογιστικό δίκαιο, διαδικασίες αφερεγγυότητας και διακοπής των πληρωμών.

4.2. Οι γενικές διατάξεις

Η απλότητα και η μεγάλη ευελιξία λειτουργίας θα είναι οι δύο βασικές αρχές που θα διέπουν το σχέδιο.

4.2.1. Η ιδιωτική ευρωπαϊκή εταιρεία μπορεί να συσταθεί από ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, υπηκόους ή μη ενός κράτους μέλους. Το ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο θα μπορούσε να καθοριστεί στα 15 000 EUR, διαιρεμένο σε μετοχές, χωρίς να αποκλείονται άλλες δυνατότητες. Κάθε εταίρος δεσμεύεται μέχρι το ύψος της εισφοράς του.

4.2.2. Θα υπάρχει μεγάλο περιθώριο συμβατικής ελευθερίας, με την επιφύλαξη της προστασίας των δικαιωμάτων μικρομετόχων και τρίτων βάσει του κανονισμού. Στο καταστατικό της εταιρείας θα ορίζονται τα δικαιώματα των εταίρων, η οργάνωση και η λειτουργία της εταιρείας, οι εξουσίες των οργάνων της καθώς και οι όροι μεταβίβασης των μετοχών. Θα επιβληθούν ωστόσο από τον κανονισμό ελάχιστες υποχρεώσεις, όπως η απαρίθμηση των θεμάτων για τα οποία χρειάζεται η συλλογική απόφαση των εταίρων.

4.2.3. Η εκπροσώπηση της εταιρείας έναντι των τρίτων θα διέπεται από τους κανόνες που έχει θεσπίσει η πρώτη ευρωπαϊκή οδηγία στον τομέα του δικαίου των εταιρειών.

4.2.4. Η έδρα της εταιρείας θα είναι στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα αντιστοιχεί στον τόπο της κεντρικής διοίκησης της εταιρείας. Θα μπορεί να μεταφερθεί σε ένα άλλο κράτος μέλος χωρίς να διαλυθεί η εταιρεία και χωρίς να χρειάζεται νέο νομικό πρόσωπο.

4.2.5. Θα προβλέπονται η αναγκαστική εκχώρηση και η αποχώρηση εταίρου που θα πρέπει να ρυθμίζονται από το καταστατικό όπως και η τιμή της εξαγοράς ή εκχώρησης των τίτλων. Στο καταστατικό θα προβλέπεται επίσης η μη αναλογία του ποσού που αντιστοιχεί στο κεφάλαιο με τα χρηματικά ή μη χρηματικά δικαιώματα των εταίρων, ή ακόμη η προσωρινή μη εκποίηση των τίτλων. Το κοινωνικό σύμφωνο μπορεί να τροποποιηθεί στους τομείς αυτούς μόνον με ομοφωνία.

5. Συνοδευτικές διατάξεις που πρέπει να προβλεφθούν

Αν και δεν είναι δυνατή η πρόβλεψη προνομίων σε σχέση με τα εθνικά καταστατικά, λόγω του κινδύνου στρέβλωσης του ανταγωνισμού, θα ήταν ενδιαφέρον να προβλεφθούν προνόμια προκειμένου να καταστεί πιο ελκυστική αυτή η μορφή εταιρείας όπως:

5.1. ενιαίες, απλές, σύντομες και λιγότερο δαπανηρές διατάξεις ίδρυσης (όπως, για παράδειγμα, ακόμη και δωρεάν καταχώρηση στο μητρώο των εταιρειών),

5.2. ειδικός μηχανισμός πληροφόρησης και τεχνολογικής και οικονομικής υποστήριξης (π.χ. με τη βοήθεια των ευρωπαϊκών θυρίδων πληροφοριών για τις επιχειρήσεις, των ευρωπαϊκών δικτύων κεφαλαίων επιχειρηματικού κινδύνου, των τοπικών δικτύων ιδιωτών επενδυτών, ...),

5.3. η πρόσβαση, σε περίπτωση σύστασης νέων θέσεων εργασίας, σε διάφορους εθνικούς ή ευρωπαϊκούς μηχανισμούς υποστήριξης (η διαδικασία JEV η οποία μπορεί να χορηγήσει ενισχύσεις για τη μελέτη σκοπιμότητας και επενδύσεων, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο).

6. Η συνεκτίμηση άλλων μορφών επιχειρήσεων

6.1. Αξίζει να ληφθούν υπόψη και άλλες μορφές επιχειρήσεων ιδίως συνεταιρισμών και επιχειρήσεων κοινωνικής οικονομίας.

6.2. Η ΟΚΕ τάσσεται υπέρ της υιοθέτησης, το συντομότερο δυνατό, του σχεδίου της ευρωπαϊκής συνεταιριστικής εταιρείας (ΕΣΕ) που το 1993 αποτέλεσε το αντικείμενο πρότασης για την τροποποίηση του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και που ανταποκρίνεται ευρέως στις ανησυχίες των διαφόρων ενδιαφερόμενων κλάδων.

6.3. Ωστόσο, όπως και η εε, το σχέδιο καταστατικού για την ευρωπαϊκή συνεταιριστική εταιρεία ενδέχεται να μην είναι τόσο ελκυστικό για τις μικρές επιχειρήσεις, ιδιαίτερα όσον αφορά το απαιτούμενο ελάχιστο κεφάλαιο, ή για τις νέες μορφές εταιρειών κοινωνικού σκοπού που επιθυμούν να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους σε επίπεδο ΕΕ.

6.4. Για το λόγο αυτό, παράλληλα με το καταστατικό ευρωπαϊκής εταιρείας για τις ΜΜΕ, η ΟΚΕ υποστηρίζει την ιδέα να εξετασθεί ποια νομικά μέσα θα ήταν ικανά να ανταποκριθούν στις ανάγκες που συνδέονται με αυτές τις νέες μορφές «επιχειρήσεων», για τις εταιρείες που δεν έχουν επιλέξει τη νομική μορφή της εταιρείας.

7. Συμπεράσματα

7.1. Η ανάλυση των αναγκών επιβεβαιώνει το ενδιαφέρον για ένα σχέδιο ευρωπαϊκής εταιρείας για τις ΜΜΕ, όπως της ιδιωτικής ευρωπαϊκής εταιρείας. Πρόκειται πριν απ' όλα για την προσφορά καταστατικού ευρωπαϊκής εταιρείας στις ΜΜΕ, ούτως ώστε να

εξασφαλιστεί η ίση μεταχείριση με τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις, τις οποίες αφορά περισσότερο το καταστατικό της εε, καθώς και η πρόταση ευρωπαϊκού σήματος για τη διευκόλυνση των δραστηριοτήτων τους στην εσωτερική αγορά.

7.2. Προκειμένου να καταστεί ελκυστικό το νέο καταστατικό θα πρέπει να αποκλείει τον κίνδυνο πολλαπλών επιβαρύνσεων, να παρέχει μεγαλύτερη νομική ευελιξία καθώς και διευκολύνσεις σε ό,τι αφορά τις διαδικασίες σύστασης, συμβουλών και ενισχύσεων υπέρ της συνεργασίας των επιχειρήσεων.

7.3. Η ΟΚΕ εκφράζει την επιθυμία το σχέδιο αυτό να ενταχθεί στην προοπτική των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας: βελτίωση της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας και του επιχειρησιακού πνεύματος καθώς και δημιουργία θέσεων εργασίας. Θα πρέπει επίσης να προωθεί τη συμμετοχή των εργαζομένων σε ευρωπαϊκή κλίμακα, που είναι παράγοντας επιτυχίας για την ολοκλήρωση.

7.4. Η ΟΚΕ απευθύνει συνεπώς έκκληση για την ταχεία θέσπιση ενός καταστατικού ευρωπαϊκής εταιρείας για τις ΜΜΕ, συμπληρωματικού της ευρωπαϊκής εταιρείας.

Βρυξέλλες, 21 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Αίτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς την ΟΚΕ να καταρτίσει διερευνητική γνωμοδότηση για την Ανακοίνωση της Επιτροπής — Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»

(COM(2001) 726 τελικό)

(2002/C 125/20)

Στις 10 Ιανουαρίου 2002, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ. Romano Prodi, ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να εκδώσει διερευνητική γνωμοδότηση για το ανωτέρω θέμα.

Η προετοιμασία των σχετικών εργασιών ανατέθηκε στο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση» το οποίο υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του την 1η Μαρτίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Kenneth Walker.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της (συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 2002), η ΟΚΕ υιοθέτησε με 56 ψήφους υπέρ, μία κατά και μία αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Οι ρυθμίσεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που περιέχονται στο ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο. Έχουν πολλά οφέλη για το δημόσιο και τις επιχειρήσεις. Οι ρυθμίσεις χρειάζονται για τη βελτίωση της δημόσιας υγείας και της ασφάλειας, την προστασία του περιβάλλοντος, την επίτευξη των κοινωνικών στόχων, τη διασφάλιση της καθολικής αρχής για τις βασικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και την προστασία των καταναλωτών. Συμβάλλουν επίσης στη βελτίωση του ανταγωνισμού, εισάγοντας «ισες ευκαιρίες» μεταξύ των επιχειρήσεων, αποφεύγοντας στρεβλώσεις της αγοράς και δημιουργώντας κλίμα νομικής ασφάλειας εντός του οποίου μπορούν να δραστηριοποιηθούν η δημόσια διοίκηση, οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές. Οι ρυθμίσεις μπορούν επίσης να συμβάλλουν στη συμφιλίωση, ενίοτε, των συγκρουόμενων συμφερόντων των διαφόρων ενδιαφερομένων.

1.1.1. Πάντως, παρόμοια οφέλη έχουν το κόστος τους. Στην τελευταία έρευνα με αντικείμενο τις απόψεις των επιχειρήσεων, η οποία πραγματοποιήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πίνακας αποτελεσμάτων της Εσωτερικής Αγοράς αριθ. 9, Νοέμβριος 2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market), εκτιμάται ότι οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις μπορούν να εξοικονομήσουν τουλάχιστον 50 δισ. EUR με τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας. Η εξοικονόμηση αυτή αντιστοιχεί σε μείωση της τάξης του 15 % του κόστους συμμόρφωσης των επιχειρήσεων. Κατ' επέκταση, αυτό αναβιβάζει το συνολικό κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων σε περισσότερα από 330 δισ. EUR κατ' έτος. Επιπλέον, η εκτίμηση για το ποσό που εξοικονομείται βασίζεται στην επικρατούσα κατάσταση. Όπως αναφέρει και η ίδια η Επιτροπή, «Ένα κανονιστικό περιβάλλον υψηλότερης ποιότητας ασφαλώς θα προσφέρει ένα νέο οικονομικό δυναμισμό, από τον οποίο τα οφέλη θα είναι αναμφισβήτητα υψηλότερα».

1.1.1.1. Πράγματι, για τις επιχειρήσεις το κόστος αυτό αποτελεί επιπρόσθετη επιβάρυνση που είναι υποχρεωμένες να φέρουν. Όπως και με κάθε άλλη επιβάρυνση, είναι αναπόφευκτο να

μετακυλιθεί στον καταναλωτή με τη μορφή υψηλότερων τιμών. Οι πολίτες πρέπει να είναι βέβαιοι ότι η συναλλαγή είναι συμφέρουσα. Είναι προφανές ότι αυτό δεν ισχύει σήμερα.

1.2. Επιπλέον, αυτή είναι μόνο η μια πλευρά του νομίσματος. Στους αριθμούς που αναφέρονται ανωτέρω δεν λαμβάνεται υπόψη η επίδραση του κόστους της νομοθεσίας στη δημόσια διοίκηση ή του κόστους των οικονομικών αδυναμιών που δημιουργούνται λόγω ελλιπούς νομοθεσίας π.χ. υψηλότερες τιμές και χαμηλή ποιότητα προϊόντων και υπηρεσιών που οφείλονται π.χ. στη μείωση του ανταγωνισμού και στον περιορισμό της καινοτομίας. Με βάση αυτά, η Επιτροπή εκτίμησε ότι το κόστος που υφίσταται η κοινωνία εξαιτίας της χαμηλής ποιότητας της νομοθεσίας μπορεί να είναι της τάξης του 10 % του ΑΕγχΠ. Ουδείς εκπλήσεται όταν η Επιτροπή αναφέρει ότι ένα βελτιωμένο κανονιστικό περιβάλλον αποτελεί «στόχο που αξίζει να επιτευχθεί». Η υψηλής ποιότητας νομοθεσία θα βοηθήσει επίσης στην αποκατάσταση της αξιοπιστίας προς τις δημόσιες αρχές και τους θεσμούς γενικότερα.

2. Η μέχρι σήμερα πρόοδος

2.1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου του Δεκεμβρίου 1992 έθεσε το στόχο της απλούστευσης και βελτίωσης του κανονιστικού περιβάλλοντος ως μια από τις βασικές προτεραιότητες της Κοινότητας. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, το Μάρτιο 2000, η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση καθόρισε ως στόχο της το να καταστεί η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης στον κόσμο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Στη Λισσαβόνα και στη Santa Maria de Feira τον Ιούνιο του 2000, κατέστη σαφής ο σημαντικός ρόλος που πρέπει να διαδραματίσει η βελτίωση της νομοθεσίας όσον αφορά την επίτευξη των ανωτέρω. Η έκκληση για «μια στρατηγική περαιτέρω συντονισμένης δράσης για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος» επιβεβαιώθηκε και επεκτάθηκε αργότερα από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Στοκχόλμης και του Γκέτεμποργκ.

2.1.1. Το Συμβούλιο της Λισσαβώνας ζήτησε να εξετασθεί από την Επιτροπή το 2001 το θέμα της απλούστευσης, τόσο στα ευρωπαϊκά όργανα όσο και στα κράτη μέλη. Μέχρι σήμερα τα σχετικά αποτελέσματα ήταν απογοητευτικά. Υπήρχαν ελάχιστες ενδείξεις οιασδήποτε προόδου στα κράτη μέλη, η δε Επιτροπή έχει καθυστερήσει δώδεκα μήνες σε σχέση με το χρονοδιάγραμμα. Οι καθυστερήσεις αυτές είναι ιδιαίτερα άτυχο γεγονός λόγω της επικείμενης διεύρυνσης, της οποίας το τρέχον χρονοδιάγραμμα προβλέπει την προσχώρηση δέκα υποψήφιων χωρών πριν από τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2004.

2.2. Στο διάστημα που μεσολάβησε ανάμεσα στις Συνόδους Κορυφής του Εδιμβούργου και της Λισσαβώνας δεν επιτεύχθηκαν και πολλά για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Το 1995, η Έκθεση Molitor προέβη σε δεκαοκτώ γενικές συστάσεις. Η ΟΚΕ στηρίζει τις προτάσεις αυτές και λυπάται που έγιναν μόνο τόσα λίγα στο μεσοδιάστημα για την υλοποίησή τους.

2.3. Το Μάιο του 1996, τέθηκε σε ισχύ η πρωτοβουλία SLIM (Απλούστερη νομοθεσία για την Εσωτερική Αγορά) με στόχο την ανεύρεση τρόπων για να καταστεί η νομοθεσία της εσωτερικής αγοράς πιο απλή· τα αποτελέσματα όμως ήταν πολύ περιορισμένα. Η εφαρμογή της ήταν αμεθόδευτη και αναποτελεσματική και ο αντίκτυπός της αποσιωπήθηκε. Ένας από τους λόγους είναι ότι το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο παρέλειψαν να δώσουν συνέχεια σε προτάσεις της Επιτροπής για τροποποιήσεις των νομοθετικών μέσων. Πολύ συχνά, η απαραίτητη παρακολούθηση δεν εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη. Σε πρόσφατη έκθεση για τα αποτελέσματα της πέμπτης φάσης της πρωτοβουλίας SLIM (Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Απλούστερη νομοθεσία για την εσωτερική αγορά» SEC(2001)) αναφέρεται ότι μόνο πέντε κράτη μέλη ανέλαβαν πρωτοβουλίες για την απλούστευση της εθνικής νομοθεσίας που βασίζεται σε κοινοτικούς κανονισμούς/οδηγίες που αναθεωρήθηκαν κατά την πέμπτη φάση και τις περισσότερες περιπτώσεις δεν κατέστη δυνατό να προσδιορισθεί ή να εκφρασθεί ποσοτικά η εξοικονόμηση του κόστους από τους χρήστες. Αυτό δείχνει σαφώς την ανάγκη να βελτιωθεί η μεθοδολογία των εκ των υστέρων αξιολογήσεων.

2.4. Μετά από τη Σύνοδο Κορυφής της Λισσαβώνας ελήφθησαν διάφορα μέτρα για την αύξηση του ρυθμού απλούστευσης. Η ΟΚΕ εξέδωσε τον Οκτώβριο 2003⁽¹⁾ γνωμοδότηση πρωτοβουλίας επί του θέματος και γνωμοδότηση για την παρακολούθηση του θέματος το Νοέμβριο 2001⁽²⁾. Το Νοέμβριο 2000, συγκροτήθηκε από τους υπουργούς των εθνικών διοικητικών υπηρεσιών συμβουλευτική ομάδα υψηλού επιπέδου για να δώσει τις συμβουλές της σχετικά με όλες τις πτυχές του προβλήματος αυτού· το Νοέμβριο του 2001 η ομάδα εξέδωσε την έκθεσή της που έγινε γνωστή ως «Mandelkern Report». Το Δεκέμβριο 2001, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση⁽³⁾ για το Συμβούλιο του Laeken με θέμα την απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

2.5. Η ανακοίνωση της Επιτροπής προς το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης⁽⁴⁾ περιέχει τη σύσταση ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρέπει να υποστηρίξει την τρέχουσα δράση, ώστε να ολοκληρωθεί έως τον Ιούνιο 2002 ένα σχέδιο δράσης για τη βελτίωση και την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

3. Η ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο του Laeken

4. Η Έκθεση Mandelkern

5. Οι γνωμοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

5.1. Η ΟΚΕ στη γνωμοδότηση της του Οκτωβρίου 2000⁽⁴⁾ υπογραμμίζει την «επείγουσα ανάγκη έναρξης μιας διαδικασίας απλούστευσης της νομοθεσίας στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς, βελτιώνοντας παράλληλα την ποιότητα των επιταγών της, την αποτελεσματικότητά της μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο, καθώς και τις ελευθερίες και τις ευθύνες των φορέων της κοινωνίας των πολιτών».

5.1.1. Προς τούτο, η ΟΚΕ ζήτησε να υιοθετηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, ένα πολυετές πρόγραμμα απλούστευσης με συγκεκριμένους στόχους, προτεραιότητες, μεθόδους, προϋπολογισμό και μέσα παρακολούθησης και ελέγχου. Η εφαρμογή του προγράμματος αυτού θα πρέπει να εξακριβώνεται κάθε χρόνο, βάσει σχετικής εκθέσεως της Επιτροπής, κατά το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

5.1.2. Η γνωμοδότηση πρότεινε το να προβλέπει αυτό το πρόγραμμα την υιοθέτηση κωδίκων συμπεριφοράς για τα όργανα της Ένωσης, διασφαλίζοντας ότι προάγουν την απλούστευση της νομοθεσίας και όχι την πολυπλοκότητά της. Η Επιτροπή θα πρέπει να δείξει το καλό παράδειγμα, και τα κράτη μέλη και οι διοικήσεις τους θα πρέπει να παρακινήθουν να υιοθετήσουν και τα ίδια παρόμοιους κώδικες συμπεριφοράς. Η ΟΚΕ έδειξε το δρόμο με το να καταχωρήσει στη γνωμοδότηση της το δικό της κώδικα δεοντολογίας.

(1) EE C 14 της 16.1.2001, σ. 1.

(2) EE C 48 της 21.2.2002.

(3) COM(2001) 726 τελικό τη 5.12.2001.

(4) COM(2002) 14 τελικό.

5.1.3. Η γνωμοδότηση συνιστούσε επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να αναθέσει την εκτίμηση του αντίκτυπου σ' ένα εξωτερικό φορέα που θα διαθέτει τα απαιτούμενα προσόντα και θα ανταποκρίνεται στα κριτήρια ανεξαρτησίας.

5.2. Η ΟΚΕ στη γνωμοδότηση της του Νοεμβρίου 2001⁽¹⁾ Ιανουαρίου 2002 ανέπτυξε την αντίληψη αυτή, για έναν ανεξάρτητο φορέα ειδικό για την εξέταση της ρυθμιστικής διαδικασίας. Στη γνωμοδότηση διατυπώνονται οι ακόλουθες ειδικές συστάσεις με στόχο τη βελτίωση του υφισταμένου ρυθμιστικού πλαισίου:

- Πρέπει να συσταθεί ένα ρυθμιστικό αναθεωρητικό όργανο που θα αναλάβει την παρακολούθηση της αναθεώρησης της ισχύουσας νομοθεσίας και θα καθορίσει τις κατευθυντήριες γραμμές για την θέσπιση της νέας νομοθεσίας. Πρέπει, επίσης, να διεξαχθεί εκ των υστέρων αξιολογήσεις των επιπτώσεων της νομοθεσίας. Το εν λόγω όργανο πρέπει να απαρτίζεται από εκπροσώπους της Επιτροπής, των εθνικών υπηρεσιών, και των επιχειρήσεων.
- Πρέπει να τεθούν συγκεκριμένοι στόχοι ως προς τη μείωση του όγκου της νομοθεσίας, π.χ., μείωση του συνολικού όγκου των κανονισμών και οδηγιών κατά 20 % εντός πέντε ετών.
- Όλες οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις και όλες οι ισχύουσες ρυθμίσεις που ανανεώνονται πρέπει να έχουν καθορισμένο χρόνο ισχύος, στο τέλος του οποίου θα παύουν αυτομάτως να ισχύουν εκτός κι εάν ανανεωθούν περαιτέρω.
- Οι ΜΜΕ, και ιδίως οι μικροεπιχειρήσεις, πρέπει να εξααιρούνται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από ορισμένες νομοθετικές ρυθμίσεις. Οι εν λόγω εξαιρέσεις θα μπορούσαν να εφαρμόζονται αναλογικά και οι μεγαλύτερες εξαιρέσεις να χορηγούνται στις μικροεπιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερα από δέκα άτομα.
- Το κοινοτικό κεκτημένο πρέπει να απλοποιηθεί με την παραγωγή ενός «βασικού κεκτημένου» καθώς και με τη δημιουργία ενός είδους εξωτερικής τάξης και ορθολογισμού, χάρη στην υιοθέτηση μιας διαδικασίας κωδικοποίησης σύμφωνα με το σουηδικό πρότυπο.
- Η δυνατότητα πρόσβασης στο κεκτημένο πρέπει να βελτιωθεί μέσω της αναθεώρησης της Επίσημης Εφημερίδας και διαθέτοντας το κεκτημένο στο Διαδίκτυο.
- Πρέπει να αναζητούνται, όπου είναι δυνατό, λύσεις υποκατάστασης της νομοθεσίας.
- Όλες οι νομοθετικές προτάσεις πρέπει να υποβάλλονται σε δοκιμασία εξυπηρέτησης του κοινού συμφέροντος.
- Πρέπει να αξιοποιηθούν πλήρως οι πρόοδοι στους τομείς της τεχνολογίας των πληροφοριών και των επικοινωνιών προκειμένου να περιοριστεί το κόστος συμμόρφωσης προς τις νομοθετικές ρυθμίσεις.

— Στο μέλλον, οι αναλύσεις αντίκτυπου της Επιτροπής για τις νομοθετικές προτάσεις πρέπει να περιλαμβάνουν έκθεση σχετικά με την εξέταση εναλλακτικών, μη νομοθετικών δυνατοτήτων.

5.2.1. Η ΟΚΕ επαναλαμβάνει τώρα τις προτάσεις αυτές και θεωρεί ότι αυτές πρέπει να αποτελέσουν τη βάση μιας συστηματικής και ολοκληρωμένης προσέγγισης για την παραγωγή καλύτερης νομοθεσίας σε όλα τα επίπεδα.

5.3. Η γνωμοδότηση αναγνώρισε ότι υπάρχει νομοθετική ιεραρχία, η οποία αποτελείται από ευρωπαϊκούς κανονισμούς και οδηγίες, μεταφορά της νομοθεσίας της ΕΕ στην εθνική νομοθεσία, εθνική νομοθεσία και κυβερνητικά διατάγματα, κανονισμούς περιφερειακής διοίκησης, κανονισμοί δημοτικής διοίκησης και συλλογικές συμφωνίες. Όσο χαμηλότερα κατεβαίνουμε στην ιεραρχία τόσο περισσότερο αυξάνεται ο όγκος της νομοθεσίας, μειώνεται η διαφάνεια της, μειώνεται ακόμη περισσότερο η ευθύνη της και αυξάνονται η πολυπλοκότητα, οι συγκρούσεις και η αυθαιρεσία.

5.4. Στη γνωμοδότηση τονιζόταν επίσης ότι η νομοθεσία-πλαίσιο είναι από τη φύση της πιο εύκαμπτη και παρέχει μεγαλύτερη ελευθερία στις επιχειρήσεις εντός των καθορισμένων ορίων, αλλά ενέχει τον κίνδυνο να στρέψει απλώς τη ρυθμιστική διαδικασία σε ένα κατώτερο επίπεδο και να δημιουργήσει μεγαλύτερες διαφορές μεταξύ των ρυθμιστικών συνθηκών που επικρατούν στα διάφορα κράτη μέλη. Τους ίδιους κινδύνους ενέχει και η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.

5.5. Στη γνωμοδότηση υποστηριζόταν ότι «η διαδικασία απλούστευσης πρέπει να επιταχυνθεί σημαντικά ώστε να διευκολυνθεί η διεύρυνση της Ένωσης». Η ΟΚΕ θα ήθελε να τονίσει τη σημασία του θέματος αυτού. Έως ότου ολοκληρωθεί, τον Ιούνιο του 2002, ένα σχέδιο δράσης για τη βελτίωση και την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, εάν τηρηθεί η προθεσμία αυτή, θα εναπομένουν δύο μόνο χρόνια μέχρι την προβλεπόμενη προσχώρηση της πρώτης σειράς των νέων κρατών μελών.

6. Γενικές παρατηρήσεις

6.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι ο στόχος της απλούστευσης του κανονιστικού περιβάλλοντος απαιτεί μια πολύπλευρη προσέγγιση, στενή συνεργασία και συντονισμό μεταξύ όλων των συντελεστών της ΕΕ και των κρατών μελών.

6.1.1. Παρά την αξιόπαινη πρόθεση της Επιτροπής να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το πρόβλημα αυτό, η ΟΚΕ αμφιβάλλει σοβαρά κατά πόσον υπάρχει η πολιτική βούληση, σε όλα τα επίπεδα, να πραγματοποιηθεί αυτό με την απαραίτητη αποφασιστικότητα. Η εμπειρία που έχει αποκτηθεί από τη συνεργασία ή την έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των διοικήσεων των κρατών μελών σε άλλους τομείς, όπως για τη φοροδιαφυγή, δεν αποτελεί καλό οίονο για την επιτυχία της προσπάθειας αυτής, εκτός αν υπάρξει ένωση ισχυρών δυνάμεων.

(1) COM(2002) 14 τελικό.

6.1.1.1. Η Επιτροπή έχει δίκιο όταν υποστηρίζει ότι επιβάλλεται να λαμβάνονται υπόψη οι νέες συνήθειες και οι μέθοδοι εργασίας, και ότι πρέπει να αναπτυχθεί μια νέα διοικητική και πολιτική αντίληψη. Αυτό θα είναι αρκετά δύσκολο για την Ευρώπη, αλλά θα γίνει ακόμη δυσκολότερο όσο κατέρχεται κανείς τη νομοθετική ιεραρχία. Θα πρέπει να αποθαρρυνθεί ιδίως, η πρακτική των διοικήσεων ορισμένων κρατών μελών να επιτρέπουν σε άγνωστους και πολύ ανεύθυνους φορείς να αναλαμβάνουν ρυθμιστικές εξουσίες.

6.2. Η ΟΚΕ επικροτεί το σχέδιο της Επιτροπής, που αποβλέπει στην απλούστευση και τη μείωση του όγκου του κοινοτικού κεκτημένου, το οποίο συμπίπτει με τις συστάσεις της που περιέχονται σε δύο γνωμοδοτήσεις. Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της ιδίως για την πρόθεση της Επιτροπής να επιτευχθεί μια μείωση κατά 25 % του όγκου των υφισταμένων κειμένων έως τα τέλη της θητείας της. Θεωρεί επίσης ότι πρέπει να ορισθεί μια προθεσμία για την ολοκλήρωση της διαδικασίας έως τα τέλη της επόμενης θητείας δηλ. το 2010. Αυτό θα χρησίμευε στη βελτίωση της ποιότητας των κειμένων και στη μείωση του όγκου τους, πράγμα που έχει την ίδια, αν όχι μεγαλύτερη σημασία. Η ΟΚΕ συμφωνεί επίσης με το σχέδιο της απόσυρσης των προτάσεων που δεν νομοθετήθηκαν και δεν παρουσιάζουν πλέον ενδιαφέρον. Θα επικροτούσε μια παρόμοια πρωτοβουλία εκ μέρους των κρατών μελών.

6.2.1. Η ΟΚΕ κρίνει ότι η διαδικασία απλούστευσης απαιτεί την εφαρμογή κριτηρίων επί των οποίων να μπορούν να βασίζονται οι αποφάσεις, όπως τα κοινωνικά και περιβαλλοντικά πρότυπα ή μελήματα. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να συμφωνηθούν στα πλαίσια διαδικασίας στην οποία να συμμετέχουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

6.3. Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη δέσμευση της Επιτροπής να ενισχύσει και να εντατικοποιήσει τη διαδικασία διαβούλευσης. Πιστεύει ότι αυτό μπορεί να γίνει καλύτερα με τη διευρύνση της συμμετοχής στις διαβουλεύσεις όσο το δυνατόν περισσότερο. Ιδίως, θεωρεί ότι πρέπει να καθιερωθούν διαδικασίες που θα διευρύνουν τη διαδικασία διαβούλευσης με τους εκπροσώπους των μικρών επιχειρήσεων και άλλων τμημάτων της κοινωνίας των οποίων η εκπροσώπηση είναι σήμερα ανεπαρκής. Πέραν της τυπικής διαδικασίας διαβούλευσης με επιλεγμένους συνομιλητές, η Επιτροπή θα έπρεπε να ζητεί από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο να υποβάλει τις απόψεις του. Στην πράξη δηλαδή, η διαβούλευση θα έπρεπε να αποτελεί επιλογή του αιτούντος τη διαβούλευση. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να προηγείται της δημοσίευσης της νομοθετικής πρότασης και θα πρέπει να ορισθούν συγκεκριμένες προθεσμίες για την υποβολή προτάσεων.

6.3.1. Η διαφάνεια της διαδικασίας διαβούλευσης θα αυξηθεί ακόμη περισσότερο εάν κατά τη διάρκεια της επεξεργασίας της νομοθετικής πρότασης η Επιτροπή δημοσίευε μια έκθεση με τις απόψεις που της είχαν υποβληθεί αναφέροντας συγχρόνως το κατά πόσον είχαν ληφθεί υπόψη.

6.4. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι με την από κοινού ρύθμιση, όταν εφαρμόζεται δεόντως, επιτυγχάνεται ευελιξία και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, και αποδέχεται τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι δεν αποτελεί προσπάθεια παράκαμψης των

προνομίων του νομοθέτη ή αποφυγής της ρύθμισης. Αυτό ήταν το συμπέρασμα ακρόασης για τις από κοινού ρυθμίσεις, την οποία διοργάνωσε το Παρατηρητήριο Ενιαίας Αγοράς της ΟΚΕ το Μάιο του 2001.

6.5. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την πρόθεση της Επιτροπής να συγκροτήσει ένα εσωτερικό νομοθετικό δίκτυο για την προώθηση της ορθής πρακτικής και αποδέχεται ότι θα ήταν αναγκαίο να συσταθεί ένα παράλληλο διοργανικό δίκτυο που θα ελέγχει την νομοθετική ποιότητα των κειμένων. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι στο μέλλον οι γνωμοδοτήσεις της θα πρέπει να σχολιάζουν τη νομοθετική ποιότητα των προτάσεων της Επιτροπής.

6.6. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι είναι αναγκαίο να διασφαλίσουν τα κράτη μέλη την ορθή μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των νομοθετικών πράξεων της Κοινότητας και εντός των προθεσμιών. Ο Πίνακας Αποτελεσμάτων της Εσωτερικής Αγοράς (Αριθ. 9, Νοέμβριος 2001) της Επιτροπής εκθέτει την κλίμακα σύμφωνα με την οποία δεν πραγματοποιείται η μεταφορά αυτή. Η ΟΚΕ αποδίδει τεράστια σημασία στη βελτίωση των επιδόσεων στον εν λόγω τομέα.

6.7. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει ανεπιφύλακτα τις συστάσεις της Έκθεσης Mandelkern.

7. Ανάλυση του κανονιστικού αντίκτυπου

7.1. Η ΟΚΕ παρατηρεί ότι η Επιτροπή προτείνει τη διεξαγωγή προκαταρκτικών εκτιμήσεων για τα σχέδια προτάσεων της προκειμένου να καθορίζεται το ποιές απ' αυτές θα υποβάλλονται σε λεπτομερή ανάλυση αντίκτυπου. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι υπάρχουν αδυναμίες στο παρόν σύστημα εκτίμησης του αντίκτυπου και συμφωνεί με το Κέντρο Ευρωπαϊκής Πολιτικής («Ανάλυση του κανονιστικού αντίκτυπου: βελτίωση της ποιότητας της κανονιστικής δραστηριότητας της ΕΕ» ΚΕΠ, Σεπτέμβριος 2001) ότι οποιαδήποτε κανονιστική ή νομοθετική δραστηριότητα της Επιτροπής, του Συμβουλίου ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα πρέπει να υποβάλλεται σε Ανάλυση Κανονιστικού Αντίκτυπου (ΑΚΑ).

7.2. Η ΑΚΑ περιλαμβάνει σειρά μεθόδων που αποσκοπούν στη συστηματική αξιολόγηση των αρνητικών και των θετικών αντίκτυπων της προτεινόμενης και της υπάρχουσας νομοθεσίας. Δεν ομοιάζει με την ανάλυση κόστους/οφέλους ούτε αποτελεί υποκατάστατο της λήψης αποφάσεων από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής ή από εκλεγμένους υπεύθυνους. Βασίζεται στις αρχές της ανάλυσης κινδύνου, λειτουργεί όμως εντός πλαισίου που αναγνωρίζει ότι δεν υπάρχουν επιλογές «risk-free» (άνευ κινδύνου).

7.2.1. Η Ανάλυση Κανονιστικού Αντίκτυπου (ΑΚΑ) αφήνει άθιγη την κυριαρχία των φορέων λήξης πολιτικών αποφάσεων ενώ ταυτόχρονα βελτιώνει τη ροή σχετικών πληροφοριών στους φορείς χάραξης ρυθμιστικής πολιτικής. Η ΑΚΑ δεν μεταβάλλει με κανέναν τρόπο την ισορροπία μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων.

7.3. Η ΑΚΑ βασίζεται σε έξι πυλώνες, που είναι οι εξής:

- Αιτιολόγηση: ο σαφής εντοπισμός ενός συγκεκριμένου προβλήματος και η πειστική αιτιολόγηση της αξίας και της αποτελεσματικότητας, που πιθανόν να έχει η κανονιστική παρέμβαση.
- Διαβούλευση: εκτεταμένη και διαφανής διαβούλευση με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη για τον προσδιορισμό του κόστους και των ευεργετημάτων των κανονιστικών προτάσεων.
- Ανάλυση: συστηματική και εμπειρική ανάλυση του κόστους, του οφέλους και των εναλλακτικών λύσεων που λαμβάνει υπόψη τον «πραγματικό» αντίκτυπο της κανονιστικής στρατηγικής.
- Βελτιστοποίηση του συνολικού καθαρού οφέλους: επικέντρωση στην επίτευξη κανονιστικών λύσεων που βελτιστοποιούν τη συνολική αμιγή ευημερία όλων των πολιτών και των ενδιαφερόμενων.
- Σταθερότητα: η χρήση κοινών καθιερωμένων, πρακτικών, και λειτουργικών διαδικασιών που διασφαλίζουν σταθερότητα στην ανάλυση σε όλα τα κλιμάκια των δημόσιων αρχών.
- Ευθύνη: σαφής, δομημένη επικοινωνία με τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής όσον αφορά τις συνέπειες της επιλογής συγκεκριμένων κανονιστικών στόχων ή στρατηγικών.

7.4. Η ΟΚΕ φρονεί ότι πολλές από τις προτάσεις που αναπτύσσονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής⁽¹⁾ πρέπει να θεσπισθούν στο πλαίσιο της καθιέρωσης μιας ενιαίας διαδικασίας στήριξης των αποφάσεων που θα βασίζεται στις αρχές της ΑΚΑ.

7.5. Η διαχείριση από την ΕΕ της κανονιστικής πολιτικής δεν εκτιμάται με σαφήνεια και με απλό τρόπο. Περιλαμβάνεται στις Κατευθυντήριες Γραμμές της Κανονιστικής Πολιτικής που χάραχθηκαν το 1996 από τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αυτές δεν είναι επιτακτικές και προς το παρόν δεν υπάρχει η νομική βάση για την πραγματοποίηση της ΑΚΑ σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ούτε υφίσταται οποιαδήποτε νομική υποχρέωση πραγματοποίησης εκτεταμένων ΑΚΑ. Η ΟΚΕ φρονεί ότι η ΑΚΑ πρέπει να αποτελεί αυτοτελές μέρος της διαδικασίας χάραξης πολιτικής τόσο σε εθνικό όσο και σε επίπεδο ΕΕ.

7.5.1. Η ΑΚΑ πρέπει να έχει ως σκοπό την παρακολούθηση ολόκληρης της νομοθετικής διαδικασίας δηλαδή από την πρόταση της Επιτροπής μέχρι την απόφαση του Συμβουλίου (και τη δεύτερη ανάγνωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπου ενδείκνυται, αξιολογώντας συνεχώς όλες τις τροποποιήσεις και συμβιβασμούς.

7.5.1.1. Καταρχήν, η αρμόδια ΓΔ θα πρέπει να επισυνάπτει προκαταρκτικές αξιολογήσεις όλων των νομοθετικών προτάσεων ώστε να έχει η ΟΚΕ τη δυνατότητα να εκφέρει σχετική γνώμη.

7.5.2. Η ΟΚΕ κρίνει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να υιοθετήσουν την ΑΚΑ στις νομοθετικές διαδικασίες τους. Θα έπρεπε να απαιτείται από κάθε κράτος μέλος να πραγματοποιεί μια ΑΚΑ οποτεδήποτε μεταφέρει στο εθνικό του δίκαιο οδηγία της ΕΕ και οποτεδήποτε γνωστοποιεί στην Επιτροπή την πρόθεσή του να

νομοθετήσει σε τεχνικούς τομείς που δεν καλύπτονται ακόμη από διατάξεις της Ενιαίας Αγοράς. Αυτό δεν θα πρέπει να αποτελεί πρόσχημα για την παράταση της περιόδου που απαιτείται για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο.

7.6. Γι' αυτό η ΟΚΕ συμφωνεί με το Κέντρο Ευρωπαϊκής Πολιτικής (ΚΕΠ) ότι θα έπρεπε να υπάρξει:

- μια απλουστευμένη νομική βάση για την καθιέρωση, στο μέλλον, ενός αποτελεσματικού συστήματος ΑΚΑ στην ΕΕ·
- μια δήλωση για τις κατευθυντήριες αρχές·
- μια μακροπρόθεσμη προοπτική του μελλοντικού συστήματος για την ΑΚΑ στην ΕΕ.

7.7. Η ΟΚΕ επικροτεί επίσης τις άλλες συστάσεις του ΚΕΠ για ένα βραχυπρόθεσμο σχέδιο δράσης που εκτιμάται στο Παράρτημα 4.

8. Λοιπά κανονιστικά ζητήματα

8.1. Εκτός από ο,τιδήποτε άλλο (π.χ. την αειφόρο ανάπτυξη, τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας, κ.λπ.), η ρύθμιση αποτελεί θέμα της ενιαίας αγοράς. Τα διάφορα κανονιστικά καθεστώτα που έχουν δημιουργηθεί στα κράτη μέλη λόγω της μεταφοράς της κοινοτικής νομοθεσίας στο εθνικό τους δίκαιο, η οποία όμως δεν πραγματοποιήθηκε κατά την ίδια χρονική περίοδο και είχε διαφορετικές επιπτώσεις στα διάφορα κράτη μέλη, λόγω των εθνικών ερμηνειών που δόθηκαν στα νομικά μέσα της ΕΕ, λόγω της προσθήκης λεπτομερειών του νομοθετικού πλαισίου της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο και της υφισταμένης δευτερεύουσας νομοθεσίας που δημιουργήθηκε από εθνικούς φορείς περιφερειακές κυβερνήσεις και τοπικές αρχές· κατακεραματίζουν την ενιαία αγορά και δημιουργούν σοβαρές στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.

8.1.1. Στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς είναι ενδεδειγμένο να θεσπίζεται ένα μεγάλο μέρος της κοινοτικής νομοθεσίας μέσω κανονισμών, που απαιτούν ενιαία εφαρμογή στα κράτη μέλη, σε αντίθεση με τις οδηγίες που πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο, με όλες τις καθυστερήσεις και διαφοροποιήσεις που συνεπάγεται η μεταφορά αυτή.

8.2. Χρειάζεται επίσης συγκέντρωση επιρροής που θα συμβάλει στη μείωση των διαφορών που παρατηρούνται στα κανονιστικά καθεστώτα των κρατών μελών. Στις ΗΠΑ η νομοθεσία συντονίζεται και επιβλέπεται από την Υπηρεσία Κανονιστικών Υποθέσεων. Μολονότι ο οργανισμός αποτελεί τμήμα της Υπηρεσίας Διαχείρισης και Προϋπολογισμού του Λευκού Οίκου και γι' αυτό υπάγεται στον Πρόεδρο (στον οποίο υποβάλλει τις εκθέσεις της), είναι ανεξάρτητος από όλες τις άλλες κυβερνητικές υπηρεσίες και από τις εθνικές κανονιστικές αρχές. Διαθέτει τεράστιες εξουσίες παρέμβασης στις δραστηριότητες όλων των κανονιστικών οργανισμών. Τα σχέδια νομοθετικών προτάσεων πρέπει να υποβάλλονται πρώτα στην υπηρεσία αυτή και τάσσεται προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να δώσει την έγκρισή της. Κατόπιν μπορεί να απαιτήσει τροποποιήσεις στη διατύπωση ή επί της ουσίας της πρότασης, όπως κρίνει ορθό.

(1) Βλέπε ανωτέρω.

8.2.1. Σήμερα, στο Ευρωπαϊκό κανονιστικό σύστημα δεν υπάρχει αντίστοιχος φορέας. Η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός εσωτερικού νομοθετικού δικτύου και ενός διοργανικού δικτύου. Οι φορείς αυτοί μπορούν να αναλάβουν ανάλογο ρόλο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεδομένου όμως ότι το 90 % περίπου της νομοθεσίας πηγάζει από τα κράτη μέλη, θα ήταν αναγκαία, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η ίδρυση πανομοιότυπων φορέων σε κάθε κράτος μέλος. Θα ήταν επίσης ευκαίριος ο συντονισμός του έργου των φορέων αυτών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο πράγμα που πιθανόν να απαιτήσει τη σύσταση ενός κοινού φορέα στον οποίο θα συμμετείχαν οι αντιπρόσωποι των δικτύων των κρατών μελών, της Επιτροπής και των Ευρωπαϊκών Οργάνων.

8.2.2. Αντίθετα μια Υπηρεσία Κανονιστικής Αξιολόγησης οργανωμένη κατά το πρότυπο της Υπηρεσίας Κανονιστικών Υποθέσεων των ΗΠΑ, θα μπορούσε να ιδρυθεί εκτός της Επιτροπής. Η δημιουργία ενός μηχανισμού για την καθιέρωση της AVIA και τον έλεγχο της εφαρμογής της θα πρέπει να αποτελεί βραχυπρόθεσμη προτεραιότητα.

8.3. Ένα άλλο χαρακτηριστικό του κανονιστικού συστήματος των ΗΠΑ είναι ότι οι κανονιστικοί φορείς διεξάγουν «συντηρητικές αξιολογήσεις» του έργου τους. Νομοθετικά μέσα που εκδίδει η Αρχή υποβάλλονται σε άλλους φορείς για εξέταση και εποικοδομητική κριτική. Αυτή δεν χρησιμοποιείται μόνο ως μια πρόσθετη διαδικαστική εξέταση, αλλά ενθαρρύνει και την ανάπτυξη κοινής προσέγγισης σχετικά με τη διατύπωση των νομοθετικών μέσων. Η εισαγωγή των διαδικασιών συγκριτικής αξιολόγησης στην Ευρώπη θα μπορούσε να αποδώσει ανάλογα οφέλη. Πέραν των εθνικών φορέων που πραγματοποιούν αξιολογήσεις σε κάθε κράτος μέλος και των ευρωπαϊκών οργάνων που ενεργούν σε κοινοτικό επίπεδο, πιθανόν να είναι εποικοδομητικό για κάθε κράτος μέλος να εκτελεί συγκριτικές αξιολογήσεις του έργου των άλλων κρατών μελών.

8.4. Η ενοποίηση αποτελεί ένα άλλο θέμα που πρέπει να εξετασθεί. Ενοποίηση σημαίνει τη συγκέντρωση σε ένα μη δεσμευτικό κείμενο μιας νομοθετικής πράξης και των σχετικών τροπολογιών της. Και πάλι, υπάρχουν ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ όσον αφορά τον τρόπο πραγματοποίησής της. Υπάρχουν επίσης μεγάλες διαφορές σχετικά με το χρόνο που απαιτήθηκε για την εκτέλεσή της. Γενικότερα, η χρονική περίοδος φαίνεται να ήταν παρατεταμένη, στις περισσότερες περιπτώσεις, για να ανταποκριθεί στις ανάγκες των χρηστών της νομοθεσίας που χρειάζονται ένα σαφές, συνεκτικό και απλό, αλλά περιεκτικό κείμενο το ταχύτερο δυνατόν.

8.4.1. Πάντως, ακόμη και στις σχετικά λίγες περιπτώσεις που πρόκειται να γίνει η ενοποίηση, αυτή έχει το μειονέκτημα ότι το κείμενο δεν είναι νομικά δεσμευτικό και ως εκ τούτου δεν είναι δυνατό να βασισθούν σ'αυτό οι επιχειρήσεις ή οι πολίτες που επιθυμούν να γνωρίζουν τι ορίζει ο νόμος για το θέμα τους. Κωδικοποίηση και επαναδιατύπωση είναι προτιμότερες. Το Δεκέμβριο του 1994, συνήφθη διοργανική συμφωνία για την καθιέρωση ταχείας μεθόδου εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση των νομοθετικών κειμένων. Δε φαίνεται όμως μέχρι σήμερα να είχε

σοβαρό αντίκτυπο. Πρόσφατα, συνήφθη διοργανική συμφωνία για μια πιο δομημένη χρήση της τεχνικής της επαναδιατύπωσης όσον αφορά τις νομικές πράξεις, πράγμα που θα καθιστούσε ευκολότερη την εφαρμογή αυτής της τεχνικής, υπό τον όρο ότι υπάρχει αρκετό ενδιαφέρον ώστε να λειτουργήσει αποτελεσματικά στην πράξη.

8.5. Πέραν της αρχής της αναλογικότητας, είναι σημαντικό να ελέγχονται οι κανονισμοί από πρακτική άποψη. Οι νομοθέτες πρέπει να εστιάζουν την προσοχή τους στις συνέπειες, που πιθανόν να έχει στην πράξη, η προτεινόμενη νομοθεσία, όσον αφορά την καθημερινή λειτουργία των επιχειρήσεων και τη ζωή των πολιτών. Υπεράνω όλων, είναι αναγκαίο να έχει κανείς επίγνωση του «Νόμου περί Δημοσίων Συνεπειών».

8.6. Την εποχή της ταχείας τεχνολογικής ανάπτυξης είναι ιδιαίτερα σημαντικό να είναι οι ρυθμίσεις τεχνολογικά ουδέτερες. Χρειάζεται να διασφαλιστεί η μη στρέβλωση του ανταγωνισμού εξαιτίας της διατύπωσης της νομοθεσίας με τρόπο που να ευνοείται ή να πλήττεται μια τεχνική διαδικασία περισσότερο σε σύγκριση με μια άλλη, εκτός αν είναι προφανές ότι είναι υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Είναι επίσης απαραίτητο να συντάσσεται η νομοθεσία με τρόπο που να μην θεωρείται απηρχαιωμένη λόγω της τεχνολογικής προόδου.

8.7. Προκειμένου να επιτύχει η διαδικασία απλούστευσης, είναι ανάγκη να υπαχθεί στην «εξουσία» τίνος. Από την πείρα έχει αποδειχθεί ότι για να αντιμετωπισθούν η αδράνεια και η αντίσταση στις αλλαγές όπως και η προστασία του ό,τι θεωρείται ως εθνικού συμφέροντος, χρειάζεται η ύπαρξη κινητήριας δύναμης, σε υψηλό πολιτικό επίπεδο, με στόχο την επίτευξη των καθορισμένων στόχων ενός συγκεκριμένης προθεσμίας.

8.8. Για την αξιοπιστία της διαδικασίας απλούστευσης είναι σημαντικό να θεωρηθεί ότι μπορεί να παραγάγει εντός λογικής προθεσμίας απτά οφέλη που θα μπορούν να υπολογισθούν. Το γεγονός ότι η διαδικασία άρχισε να εφαρμόζεται εδώ και δέκα σχεδόν χρόνια και ότι ο αντίκτυπός της ήταν τόσο περιορισμένος ως σήμερα, αποτελεί αιτία ανησυχίας. Το παράδειγμα της Γαλλίας, όπου ξεκίνησε εδώ και 50 χρόνια περίπου, μια κωδικοποίηση που μέχρι σήμερα έχει συμπεριλάβει λίγο πάνω από το 50 % των ισχυουσών ρυθμίσεων, δεν είναι ενθαρρυντικό. Η «πρόοδος» με την έννοια αυτή μπορεί να συντελέσει μόνο στην απαξίωση ολόκληρης της διαδικασίας.

8.9. Η απλούστευση σε επίπεδο ΕΕ είναι άστοχη χωρίς αντίστοιχη δραστηριότητα σε επίπεδο κρατους μελους. Ωστόσο, για να δοθεί ώθηση στο σχέδιο πρέπει να γίνει αρχή σε ευρωπαϊκό επίπεδο χωρίς να αναμένεται από τα κράτη μέλη να αναλάβουν δράση. Ευελπιστείται ότι θα επιλέγουν να το πράξουν σύντομα. Η επιτυχία της διαδικασίας απλούστευσης εξαρτάται από την κατά το δυνατόν στενότερη συνεργασία και στενότερο συντονισμό μεταξύ της Επιτροπής και των αρμόδιων οργανισμών των κρατών μελών. Χρειάζεται επίσης πολιτική δέσμευση και ενεργός συμμετοχή των κυβερνήσεων των κρατών μελών.

9. Συμπεράσματα

9.1. Το πρόβλημα της ανεπαρκούς νομοθεσίας επιβαρύνει άμεσα τους ευρωπαίους πολίτες. Τα βασικά εμπόδια για την επίτευξη πραγματικής προόδου στον τομέα της απλούστευσης και των ρυθμίσεων είναι η αντίσταση στην αλλαγή που είναι εγγενές χαρακτηριστικό κάθε μεγάλης γραφειοκρατίας, όπως της ΕΕ, και η εμμονή των κρατών μελών στα έθιμα, τις παραδόσεις και τις συνήθειες. Οι δυνάμεις αυτές μπορούν να αντιμετωπισθούν μόνο με τη δημιουργία μιας εντελώς νέας αντίληψης, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Αυτό θα απαιτήσει ορισμένη συνεργασία μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών οργάνων που δεν υπήρξε μέχρι σήμερα. Η συνεργασία, με τη σειρά της, μπορεί να επιτευχθεί με πολιτική δέσμευση υψηλού επιπέδου, τόσο στην ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη.

9.2. Η πολιτική απλούστευσης πρέπει να στοχεύει προς ένα υψηλό επίπεδο εναρμόνισης και συνεργασίας μεταξύ των κανονιστικών καθεστώτων στα κράτη μέλη και στην ΕΕ. Μολονότι η

Επιτροπή αποτελεί την κινητήρια δύναμη των πολιτικών αλλαγών στην Ευρώπη, άνω του 90 % της νομοθεσίας προέρχεται ακόμη από τα κράτη μέλη. Η απλούστευση δεν θα γίνει ποτέ πραγματικότητα εάν δεν συνεργασθούν μεταξύ τους.

9.2.1. Η πρόοδος στον τομέα της απλούστευσης απαιτεί την εμπιστοσύνη των πολιτών στη μεθοδολογία και τους στόχους της απλούστευσης εάν οι πολίτες μπορούν να διαπιστώσουν σαφώς τα πλεονεκτήματα και οφέλη, και εάν είναι πεπεισμένο ότι οι τροποποιήσεις των ρυθμίσεων αποσκοπούν στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας τους, θα βλέπουν σε πιο ευνοϊκή διάθεση τη σχετική διαδικασία. Αυτό, με τη σειρά του, θα έχει θετική επίδραση στο επίπεδο πολιτικής δέσμευσης.

9.3. Ο χρόνος δεν είναι σύμμαχος της Ευρώπης στον τομέα αυτό. Οι απλουστεύσεις και οι ρυθμιστικές βελτιώσεις αποτελούν σημαντικό βήμα το οποίο η Ευρώπη πρέπει να κάνει ενόψει της διεύρυνσης. Απαιτείται άμεση δράση τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο για να επιτευχθεί κάτι το ουσιαστικό στα ταχέως συρρικνούμενα αυτά χρονικά περιθώρια.

Βρυξέλλες, 21η Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η μετανάστευση, η ένταξη και ο ρόλος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών»

(2002/C 125/21)

Στις 31 Μαΐου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 3, του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση για το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 27 Φεβρουαρίου 2002 με βάση εισηγητική έκθεση των κ.κ. Pariza Castaños και Melícias.

Κατά την 389η σύνοδο ολομέλειας της 20ής και 21ης Μαρτίου 2002 (συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Ένταξη και δικαιώματα του πολίτη

1.1. Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του '60 και του '70, όταν η μετανάστευση προωθήθηκε από τα ευρωπαϊκά κράτη υποδοχής, η επικρατούσα ιδέα ήταν ότι οι μετανάστες θα παρέμεναν στην Ευρώπη προσωρινά μόνο. Όταν, όμως, κατέστη φανερό ότι οι μετανάστες είχαν εγκατασταθεί μόνιμα, οι δημόσιες αρχές υποχρεώθηκαν να αποδεχθούν το γεγονός ότι η προοπτική της πλειονότητας των μεταναστών είναι η ένταξή τους στην κοινωνία μας. Αυτή είναι η ιδέα η οποία θα πρέπει, χωρίς καμία επιφύλαξη, να διέπει τις νέες πολιτικές ⁽¹⁾ της μετανάστευσης ⁽²⁾.

1.2. Η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κοινωνική πολιτική μετανάστευσης επεσήμανε ότι οι οικονομικές προοπτικές και η δημογραφική εξέλιξη της Ευρώπης καθιστούν την μετανάστευση θεμελιώδη παράγοντα και αναγκαιότητα για την ανάπτυξή μας. Για το λόγο αυτό, οι δημόσιες πολιτικές θα πρέπει να προσαρμοστούν στο γεγονός ότι η σημερινή και η μελλοντική ευρωπαϊκή κοινωνία είναι κοινωνία με μεγάλη παρουσία μεταναστών και, για το λόγο αυτό, απαιτούνται σαφείς και αποτελεσματικές πολιτικές κοινωνικής ένταξης του πληθυσμού των μεταναστών. Αυτό αφορά το σύνολο του πληθυσμού των μεταναστών, δηλαδή όχι μόνο εκείνους που μεταναστεύουν για εργασιακούς λόγους, αλλά και για λόγους επανένωσης των οικογενειών, τους πρόσφυγες, και τα άτομα που γίνονται δεκτά με βάση άλλες μορφές ανθρωπιστικής προστασίας.

1.3. Πρέπει να προσδιοριστεί σαφώς η έννοια της ένταξης προκειμένου να αποβεί χρήσιμη σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι η έννοια της κοινωνικής ένταξης (και όχι μόνο σε σχέση με τους μετανάστες και τους πρόσφυγες) μεταβάλλεται ανάλογα με τις διαφορετικές πρακτικές και πολιτιστικές παραδόσεις.

1.4. Η έννοια της ένταξης που προτείνουμε στην παρούσα γνωμοδότηση προσδιορίζεται ως «ένταξη πολιτών» και βασίζεται, κυρίως, στην προοδευτική εξίσωση των μεταναστών με τον υπόλοιπο πληθυσμό όσον αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις όπως, επίσης, την πρόσβασή τους στα αγαθά, τις υπηρεσίες και τους διαύλους συμμετοχής των πολιτών υπό συνθήκες ισότητας ευκαιριών, και μεταχείρισης. Ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί μία σταθερή και θετική βάση που θα πρέπει να καθοδηγεί τόσο την νέα ευρωπαϊκή νομοθεσία όσο και τις εθνικές νομοθεσίες.

1.5. Κύριο στοιχείο της ένταξης ως πολίτη που προτείνουμε δεν είναι η μεταχείριση που θα πρέπει να δοθεί στις πολιτιστικές πτυχές αλλά η ίδια η έννοια της ιδιότητας του πολίτη. Οι πολιτιστικές διαφορές θα αποτελέσουν αντικείμενο ειδικής μεταχείρισης σε κάθε χώρα ανάλογα με τα πρότυπα που έχουν αναπτυχθεί σ' αυτή. Αυτό, ωστόσο, δεν πρέπει να αλλοιώνει την αρχή της ισότητας των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων. Με άλλα λόγια, τα πολιτιστικά πρότυπα των μεταναστών, όποια και εάν είναι αυτά, δεν περιορίζουν την ιδιότητά τους ως πρόσωπα που θα πρέπει να διαθέτουν τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις με τον υπόλοιπο πληθυσμό.

1.6. Η πολιτιστική διαφοροποίηση των μεταναστών δεν πρέπει να αποτελεί πρόσχημα για αμφισβήτηση των δικαιωμάτων τους. Η ΟΚΕ απορρίπτει πλήρως οποιαδήποτε αντιμετώπιση που αρνείται δικαιώματα στους μετανάστες λόγω των πολιτιστικών τους διαφορών. Η θρησκευτική ελευθερία, για παράδειγμα, είναι δικαίωμα που έχουν οι μετανάστες όπως και οι υπόλοιποι πολίτες. Όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα των ανθρώπων, καθώς και όλα τα δικαιώματα που διασφαλίζουν οι νόμοι, αποτελούν, επίσης, δικαιώματα των μεταναστών ανεξάρτητα από τα πολιτιστικά χαρακτηριστικά τους. Όπως ακριβώς τα δικαιώματα, ούτε και οι νομικές υποχρεώσεις δεν μπορούν να αποφευχθούν με πολιτιστικά επιχειρήματα. Οι μετανάστες δεν μπορούν να μην υπόκεινται στο σεβασμό των νόμων και την αποδοχή των κανόνων της κοινωνίας επικαλούμενοι πολιτιστικούς λόγους. Οι μετανάστες οφείλουν να σέβονται τις δημοκρατικές αξίες των ευρωπαϊκών κοινωνιών και να ενταχθούν κοινωνικά μέσω των δημοκρατικών διαύλων.

(1) Βλέπε την ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2000) 757 τελικό.

(2) Η έννοια της μετανάστευσης που χρησιμοποιείται στην παρούσα γνωμοδότηση συμπεριλαμβάνει επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις, και τις μειονότητες εθνοτικής προέλευσης.

1.7. Οι πολιτιστικές πτυχές είναι πολύ σημαντικές. Η πολιτιστική διαφοροποίηση αποτελεί ίδιο χαρακτηριστικό της δημοκρατικής και πολυφωνικής Ευρώπης. Η μετανάστευση από τρίτες χώρες προσφέρει σημαντικά στοιχεία στην διαφοροποίησή μας, πλουτίζοντας πολιτιστικά τις κοινωνίες μας. Ο πολιτισμός δεν μπορεί να γίνεται κατανοητός ως κάτι ακίνητο, αλλά πρέπει να θεωρείται ως κάτι που βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη και εμπλουτίζεται από τα πιο ποικίλα στοιχεία. Η πολιτιστική συμβολή των μεταναστών πρέπει να συνδεθεί με αυτή τη δυναμική οπτική της πολιτιστικής ανάπτυξης μας.

1.8. Για τον λόγο αυτό, η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει τη θετική συμβολή της μετανάστευσης στην πολιτιστική ανάπτυξη της Ευρώπης, και απορρίπτει κατηγορηματικά κάθε ακραία τοποθέτηση που μιλά για «κίνδυνο πολιτιστικής ρύπανσης» ή για «προστασία της ουσίας του ευρωπαϊκού πολιτισμού από εξωτερικές πολιτιστικές επιδράσεις». Οι τοποθετήσεις αυτές αντιτίθενται στις αρχές της δημοκρατικής πολυφωνίας και είναι επιζήμιες για την κοινωνικοπολιτιστική πρόοδο των ευρωπαϊκών κοινωνιών.

1.9. Η κοινωνική ένταξη συνδέεται στενά με τις πολιτικές μετανάστευσης και παροχής ασύλου. Η διαδικασία κοινωνικής ένταξης θα πρέπει να αρχίζει την στιγμή της άφιξης του μετανάστη και, για το λόγο αυτό, έχει μεγάλη σημασία ο τρόπος με τον οποίο πραγματοποιείται η είσοδος και τα δικαιώματα που παρέχονται στον μετανάστη ή τον αιτούντα άσυλο από την πρώτη στιγμή. Η παράνομη μετανάστευση και η εργασία στην παραοικονομία αποτελούν φραγμούς για την κοινωνική ένταξη. Με την έννοια αυτή, είναι σημαντικό να υιοθετηθούν πολιτικές μετανάστευσης που θα καθιστούν προσιτές τις νόμιμες οδούς εισόδου και θα προσδιορίζουν με ευρύτητα τα δικαιώματα των μεταναστών. Για τα ζητήματα αυτά, η Επιτροπή κατήρτισε σχέδια οδηγιών⁽¹⁾ και η ΟΚΕ υιοθέτησε σχετικές γνωμοδοτήσεις⁽²⁾.

1.10. Οι μετανάστες πρέπει να υιοθετήσουν θετική στάση, ευνοϊκή στην ένταξη και για το σκοπό αυτό πρέπει να εξοικειώνονται με τη γλώσσα, τους νόμους και τις συνήθειες της νέας χώρας διαμονής τους.

1.11. Η γνώση των γλωσσών των κρατών υποδοχής έχει βασική σημασία για την ένταξη των μεταναστών και, για το λόγο αυτό, θα πρέπει να τους παρέχεται η ευκαιρία εκμάθησής τους.

2. Το έργο που έχουν επιτελέσει μέχρι σήμερα τα ευρωπαϊκά όργανα όσον αφορά τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών

2.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σύμφωνα με τις διατάξεις της συνθήκης της Ένωσης και το πολιτικό πλαίσιο που ορίστηκε στο Συμβούλιο του Tampere, έχει αναλάβει έντονη πολιτική

δραστηριότητα, υιοθετώντας διάφορες νομοθετικές πρωτοβουλίες που η ΟΚΕ τις επικροτεί. Ωστόσο, η ΟΚΕ διαπιστώνει ότι η πρόοδος στο Συμβούλιο είναι πολύ βραδεία και με προσεγγίσεις οι οποίες είναι υπερβολικά περιοριστικές. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken δεσμεύτηκε να δώσει νέα εστίαση και μεγαλύτερη ώθηση στην κοινή πολιτική στα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης. Η ΟΚΕ επιθυμεί η δέσμευση αυτή να υλοποιηθεί με συγκεκριμένη πρόοδο εντός του Συμβουλίου και σταθερή στήριξη των πρωτοβουλιών της Επιτροπής.

2.2. Τα δημόσια όργανα των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν αναπτύξει, τις τελευταίες δεκαετίες, πολιτικές κοινωνικής ένταξης για τους μετανάστες. Οι πολιτικές αυτές παρουσιάζουν σημαντικές καθυστερήσεις λόγω των αρχικών υποθέσεων σχετικά με την προσωρινή φύση των μεταναστευτικών φαινομένων.

2.3. Τα κοινοτικά όργανα, από την πλευρά τους, αναπτύσσουν, επίσης, επί σειρά ετών θετικές πολιτικές για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Αυτές επικεντρώνονται σε πρωτοβουλίες που αποβλέπουν στην διευκόλυνση της ένταξης των μεταναστών στην αγορά εργασίας, στο εκπαιδευτικό σύστημα, κ.λπ., όπως, επίσης, και σε πολιτικές που προωθούνται στο πεδίο της καταπολέμησης του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των διακρίσεων.

2.4. Η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 1994⁽³⁾, για τις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου, επεσήμανε ήδη ότι η κοινωνική ένταξη θα πρέπει να αποτελέσει έναν από τους τρεις κεντρικούς άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής (οι άλλοι δύο είναι η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και ο έλεγχος των ροών). Οι προτάσεις της ανακοίνωσης της Επιτροπής⁽⁴⁾ σχετικά με τη νέα πολιτική μετανάστευσης για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών βασίζονται στην ισότητα των δικαιωμάτων, στην πρόοδο προς την ελεύθερη διακίνηση, στην ανάπτυξη μέτρων για την βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικοπολιτιστικής τους κατάστασης, καθώς και μέτρων κατά της ξενοφοβίας και των φυλετικών διακρίσεων.

2.5. Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες που αναπτύχθηκαν στο πεδίο αυτό υπήρξαν ποικίλες, ωστόσο χρειάζεται να αναφερθεί το πρόγραμμα Integra που επεδίωξε την ένταξη στην εργασιακή αγορά των ομάδων εκείνων που κινδυνεύουν από αποκλεισμό και επέτρεψε την εφαρμογή μεγάλου αριθμού σχεδίων που επικεντρώθηκαν στην μετανάστευση, όπως το σημερινό πρόγραμμα Equal⁽⁵⁾ που επιδιώκει παρόμοιους σκοπούς. Επίσης, πρέπει να αναφερθεί η ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, που προσδιορίστηκε στην Διάσκεψη του Λουξεμβούργου το 1997, λόγω της προσέγγισής της όσον αφορά την καταπολέμηση των διακρίσεων στο χώρο της εργασίας.

(1) Βλέπε την πρόταση οδηγίας για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, ΕΕ C 332 E της 27.11.2001 και την οδηγία για το καθεστώς του πρόσφυγα, ΕΕ C 62 της 27.2.2001.

(2) Βλέπε τη γνωμοδότηση που υιοθέτησε η ΟΚΕ στις 16.1.2002 και την γνωμοδότηση της ΟΚΕ, ΕΕ C 193 της 10.7.2001.

(3) Βλέπε την ανακοίνωση της Επιτροπής COM(94) 23 τελικό και την γνωμοδότηση της ΟΚΕ, ΕΕ C 393 της 31.12.94.

(4) Βλέπε την ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2001) 757 τελικό και την γνωμοδότηση της ΟΚΕ, ΕΕ C 260 της 17.9.2001.

(5) Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΟΚΕ, ΕΕ C 75 της 15.3.2000.

2.6. Η καταπολέμηση της ξενοφοβίας και των διακρίσεων, θέμα με τεράστια σημασία για την κοινωνική ένταξη, αναπτύχθηκε από τα κοινοτικά όργανα, ειδικότερα μετά την θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Ήδη ισχύουν δύο οδηγίες, μία για την ισότητα μεταχείρισης όλων των ατόμων ανεξάρτητα από την εθνική τους προέλευση και η άλλη σχετικά με την ισότητα μεταχείρισης στην εργασία όπως, επίσης, ένα πρόγραμμα δράσης για την εφαρμογή τους, που αποτελούν στερεή βάση για την ανάπτυξη πολιτικών κατά των διακρίσεων. Ωστόσο, η ΟΚΕ διαπιστώνει με ανησυχία τις αδικαιολόγητες καθυστερήσεις που έχουν εμφανιστεί στην μεταγραφή των οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες ορισμένων κρατών μελών.

2.7. Σημαντική υπήρξε, επίσης, η δημιουργία, το 1997, του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας, οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ανέλαβε την διενέργεια αναλύσεων και υποβολή προτάσεων για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του ρατσισμού και των άλλων μορφών διακρίσεων σε όλη την επικράτεια της Κοινότητας.

2.8. Μολονότι υπάρχει σαφής τοποθέτηση των δημοσίων οργάνων υπέρ της κοινωνικής ένταξης, ωστόσο οι πολιτικές που έχουν αναπτυχθεί έως τώρα είναι σαφώς ανεπαρκείς. Οι διακρίσεις που συνεχίζουν να πλήττουν τους μετανάστες, και οι οποίες εκδηλώνονται σε σημαντικούς τομείς όπως είναι η μειονεκτική τους κατάσταση ως προς την πρόσβαση στην εργασία· ο διαχωρισμός στον αστικό χώρο και στις άλλες πτυχές της κοινωνικής ζωής· οι συγκρούσεις συνύπαρξης που εμφανίζονται σε διαφορετικά σημεία της Ευρώπης· κ.λπ., αποτελούν σαφείς ενδείξεις της ανεπάρκειας όσων έχουν γίνει μέχρι σήμερα στο πεδίο αυτό.

2.9. Πρέπει να δοθεί σημαντική ώθηση στις πολιτικές της κοινωνικής ένταξης και αυτό αφορά όλα τα όργανα, ευρωπαϊκά, εθνικά, περιφερειακά και τα τοπικά. Αυτή η νέα ώθηση θα πρέπει να συμπεριλάβει την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, γιατί μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο θα επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα που απαιτούν οι πολιτικές αυτές. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή επιβεβαιώνει τη βούλησή της να συμβάλει αποφασιστικά στην ανάπτυξη των νέων πολιτικών κοινωνικής ένταξης και να συνδέσει σ' αυτές την ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών.

3. Οι πολιτικές για την ένταξη

3.1. Οι πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών θα πρέπει να αναπτυχθούν από τα δημόσια και τα ιδιωτικά όργανα με ευρεία συμμετοχή και εμπλοκή των κοινωνικών οργανώσεων. Οι πολιτικές αυτές θα πρέπει να στοχεύουν στην εξάλειψη των εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες όσον αφορά την πρόσβαση στα αγαθά, τις υπηρεσίες, και τις διαύλους συμμετοχής στην κοινωνία μας, στην εργασιακή τους ένταξη, στην πρόσβαση στη στέγαση, στην στοιχειώδη, την επαγγελματική και την πανεπιστημιακή κατάρτιση.

3.2. Αυτές οι πολιτικές ένταξης θα πρέπει να στοχεύουν, επίσης, την κοινωνία υποδοχής προκειμένου να μειωθούν οι διακριτικές κοινωνικές συμπεριφορές και να ευνοηθεί η επικοινωνία

και η συνεννόηση μεταξύ των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής και να ενισχυθούν οι πολιτιστικές ανταλλαγές, η αμοιβαία κατανόηση και η συμμετοχή των μεταναστών στο ευρύτερο δυνατόν φάσμα της κοινωνικής ζωής. Για το λόγο αυτό, οι πολιτικές ένταξης θα πρέπει να περιλαμβάνουν δράσεις που να απευθύνονται τόσο στους μετανάστες όσο και στον αυτόχθονο πληθυσμό.

3.3. Οι πολιτικές που ευνοούν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών δεν θα πρέπει να οδηγήσουν στην ιδιαίτερη κοινωνική αντιμετώπισή τους. Θα πρέπει να υπάρξουν ορισμένες δημόσιες δράσεις που απευθύνονται ειδικά στους μετανάστες, ωστόσο στην πλειονότητά τους θα πρέπει να αποτελούν δράσεις με στόχο να ενθαρρυνθούν οι μετανάστες να χρησιμοποιούν τα συνήθη μέσα και υπηρεσίες και να έχουν πρόσβαση στα αγαθά που προσφέρει η κοινωνία σε συνθήκες ισότητας με τον υπόλοιπο πληθυσμό.

3.4. Η πολιτική ώθηση που απαιτεί η ένταξη των μεταναστών θα πρέπει να συνοδεύεται με αύξηση των πόρων των δημόσιων διοικήσεων. Σε όλα τα θεσμικά επίπεδα, Ευρωπαϊκή Ένωση, κράτη, περιφέρεια και τοπικές αρχές, πρέπει να καταρτιστούν προγράμματα δράσης υπέρ της ένταξης. Πρέπει να αναγνωριστεί ότι η έως τώρα δράση υπήρξε σαφώς ανεπαρκής και ότι δεν μπορούν να θεωρηθούν ικανοποιητικά τα σημερινά επίπεδα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Αυτό το αίτημα για μεγαλύτερη προσπάθεια των κρατών μελών όσον αφορά τις πολιτικές της μετανάστευσης, απευθύνεται και στις υποψήφιες χώρες για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

3.5. Η ΟΚΕ καταρτίζει γνωμοδότηση⁽¹⁾ σχετικά με μια ανοιχτή μέθοδο συντονισμού των πολιτικών για την μετανάστευση.

3.6. Ένα κοινοτικό πρόγραμμα-πλαίσιο

3.6.1. Για να προωθηθούν νέες πολιτικές ένταξης απαιτείται ταχύτερη και ευρύτερη ευρωπαϊκή πρωτοβουλία, ενσωματωμένη στο σύνολο των κοινοτικών πολιτικών. Στο κοινοτικό πλαίσιο, είναι απαραίτητο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να λάβει την πρωτοβουλία κατάρτισης ενός ευρύτατου κοινοτικού προγράμματος-πλαίσιο για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων. Το πρόγραμμα αυτό πρέπει να λειτουργήσει ως κινητήρια δύναμη προκειμένου όλα τα όργανα, σε όλα τα επίπεδα, να ενισχύσουν τις πολιτικές για την ένταξη. Αυτό το πρόγραμμα-πλαίσιο θα πρέπει να στηρίζεται στην ευρύτερη δυνατή δέσμευση των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και, γι' αυτό το σκοπό, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή μπορεί να διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο.

3.6.2. Οι δημόσιες πολιτικές πρέπει να καλύπτουν όλα τα στάδια της διαδικασίας, από την πρώτη υποδοχή των μεταναστών έως την εξίσωσή τους στην πράξη, από απόψεως δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, προς τους υπόλοιπους πολίτες. Αυτό συνεπάγεται ανάπτυξη δράσεων σε πολυάριθμους χώρους. Στην παρούσα γνωμοδότηση δεν μπορούν να αναφερθούν όλες, θα επισημανθούν, ωστόσο, εκείνες που θεωρούνται σημαντικότερες.

(1) Βλέπε τη γνωμοδότηση «Μέθοδος ανοικτού συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης».

3.6.3. Στην πρώτη υποδοχή θα πρέπει να διατεθούν τα αναγκαία μέσα που θα επιτρέπουν, οπουδήποτε στην Ευρώπη και εάν εγκαθίσταται ο μετανάστης, τούτο να γίνεται με συνθήκες οι οποίες θα ευνοούν την ένταξή του. Η ΟΚΕ κατήρτισε γνωμοδότηση ⁽¹⁾ για την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων προτείνοντας να διασφαλίζονται στους οικονομικούς μετανάστες ευνοϊκές συνθήκες υποδοχής. Η ΟΚΕ ανέλυσε, επίσης, τις συνθήκες υποδοχής των προσώπων που ζητούν άσυλο στα κράτη μέλη ⁽²⁾. Η ΟΚΕ στις γνωμοδοτήσεις της προτείνει να προωθηθούν δράσεις για μια αξιοπρεπή εγκατάσταση, υπηρεσίες παροχής συμβουλών σχετικά με νομικά θέματα που αφορούν τους υπηκόους τρίτων χωρών, υπηρεσίες ενημέρωσης σε διάφορες γλώσσες, μαθήματα γλωσσών τα οποία κάθε άτομο που έχει αφιχθεί πρόσφατα μπορεί να παρακολουθήσει, υπηρεσίες επαγγελματικού προσανατολισμού κ.λπ.

3.6.4. Η εργασιακή ένταξη είναι, χωρίς αμφιβολία, ένας από τους άξονες της κοινωνικής ένταξης, δεδομένου ότι χωρίς αυτή δεν υπάρχει ένταξη σε πολλά πεδία της κοινωνικής ζωής. Οι πολιτικές απασχόλησης θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους τη νέα πολιτική για τη μετανάστευση και να διευκολύνουν την πρόσβαση των μεταναστών στην απασχόληση ⁽³⁾.

3.6.5. Η στέγαση και το αστικό περιβάλλον αποτελούν φανερά εκδήλωση της πραγματικής κατάστασης ένταξης ή κοινωνικού αποκλεισμού. Σε πολλούς τόπους, η κατοικία και το αστικό περιβάλλον αποτελούν ανησυχητικούς δείκτες για τον βαθμό της υποβάθμισης των συνθηκών ζωής και του αποκλεισμού των μεταναστών, όχι μόνο όσων αφιχθήσαν πρόσφατα αλλά και όσων διαμένουν στη χώρα επί μεγάλο χρονικό διάστημα.

3.6.6. Η πλήρης πρόσβαση στην εκπαίδευση υψηλής ποιότητας χωρίς διακρίσεις συνιστά μια άλλη πτυχή μεγάλης σημασίας για το παρόν και το μέλλον της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Μέσω κατάλληλων ευρωπαϊκών μέτρων, οι αρμόδιες αρχές θα μπορούν να αναγνωρίζουν ακαδημαϊκούς τίτλους και επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί στην χώρα προέλευσης αποτρέποντας έτσι οποιαδήποτε μορφή διακρίσεων.

3.6.7. Η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και οι υπόλοιπες δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες θα πρέπει να είναι προσιτές στους μετανάστες σε συνθήκες ισότητας με τον υπόλοιπο πληθυσμό. Αυτό συνεπάγεται εξάλειψη διακρίσεων κάθε μορφής και προσαρμογή των υπηρεσιών και των παροχών σ' αυτή την προσπάθεια εξίσωσης.

3.6.8. Απαιτούνται προγράμματα δράσης σε όλα τα επίπεδα προκειμένου να προστατευθούν οι μετανάστες από το ρατσισμό, την ξενοφοβία, τη βία και τις οποιασδήποτε μορφής διακρίσεις. Οι δημόσιες αρχές, οι επιχειρήσεις, τα ιδιωτικά ιδρύματα, οι κοινωνικοί εταίροι, και το σύνολο της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να συνδεθούν με τα προγράμματα αυτά με προληπτικό τρόπο. Αναμφίβολα, η πρόβλεψη αυτών των κοινωνικών προβλημάτων είναι ο καλύτερος τρόπος για να αποτραπεί η ανάπτυξή τους.

3.6.9. Η προώθηση στην Ευρώπη της επικοινωνίας μεταξύ των διαφόρων πολιτισμών και των θετικών αξιών της πολιτιστικής πολυμορφίας πρέπει να αποτελέσει μια από τις αποστολές των δημόσιων θεσμών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Η πολιτιστική ένταξη των μεταναστών και των απογόνων τους πρέπει να γίνει με σεβασμό των αξιών και των πολιτιστικών παραδόσεών τους, ώστε η πολυφωνία να καταστεί η πολιτιστική ανάπτυξη που η κοινωνία υποδοχής αποδέχεται φυσιολογικά.

3.6.10. Η συμμετοχή των πολιτών πρέπει να διαθέτει κατάλληλους μηχανισμούς προκειμένου να ανοίξει προς τους μετανάστες. Η συλλογική και η πολιτιστική ζωή γενικότερα θα πρέπει να είναι προσιτή στους μετανάστες με τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν για τον υπόλοιπο πληθυσμό. Ο στόχος αυτός πρέπει να επιδιωχθεί από διαφορετικές πλευρές. Αφενός, είναι αναγκαίο οι σημερινές οργανώσεις της κοινωνίας υποδοχής να συμπεριλάβουν τους μετανάστες: οι οργανώσεις των συνοικιών, οι οργανώσεις του εκπαιδευτικού κόσμου, οι εργοδοτικές οργανώσεις, οι εργατικές οργανώσεις, τα κόμματα και τα πολιτικά κινήματα, οι αθλητικοί σύλλογοι, οι επαγγελματικοί σύλλογοι, οι ΜΚΟ κ.λπ. πρέπει να συμπεριλαμβάνουν στους κόλπους τους μετανάστες. Για το λόγο αυτό, οι ίδιες οι οργανώσεις πρέπει να εξαλείψουν οποιαδήποτε συμπεριφορά διακρίσεων και να προωθήσουν δράσεις που διευκολύνουν την ισότιμη συμμετοχή των μεταναστών.

3.6.11. Κατά τη σύλληψη των δράσεων των πολιτών, είτε αυτές είναι πολιτιστικές, αθλητικές, θρησκευτικές είτε εορταστικές, κ.λπ., θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η πραγματική σύνθεση του πληθυσμού των κοινοτήτων μας με τρόπο ώστε οι μετανάστες να μπορούν να συμμετέχουν εύκολα στις δράσεις αυτές.

3.6.12. Οι οργανώσεις της κοινωνικής οικονομίας είναι πολύ θετικοί οργανισμοί για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η ισότιμη συμμετοχή με τους υπόλοιπους πολίτες διευκολύνει το διάλογο και την αλληλεπίδραση των ατόμων.

3.6.13. Η ένταξη των μεταναστών απαιτεί συνεχείς πολιτικές και δράσεις προκειμένου να αποτραπούν καταστάσεις αποκλεισμού και κοινωνικού διαχωρισμού που σήμερα εμφανίζονται σε πολλά σημεία της Ευρώπης και πλήττουν τους απογόνους των μεταναστών. Άτομα που είναι υπήκοοι των κρατών μελών, απόγονοι δεύτερης και τρίτης γενιάς, ορισμένες φορές υφίστανται φυλετικές διακρίσεις.

⁽¹⁾ Βλέπε τη γνωμοδότηση που υιοθέτησε η ΟΚΕ στις 16.1.2002.

⁽²⁾ Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΟΚΕ, ΕΕ C 48 της 21.2.2002.

⁽³⁾ Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΟΚΕ σχετικά με τις οδηγίες για την απασχόληση το 2002, ΕΕ C 36 της 8.2.2002.

3.7. Σύστημα παρατήρησης και αξιολόγησης

3.7.1. Από κοινού με το κοινοτικό πρόγραμμα-πλαίσιο, πρέπει να θεσπιστεί σύστημα παρατήρησης που να επιτρέπει να αξιολογούνται τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται με την ανάπτυξη των πολιτικών κοινωνικής ένταξης. Το σύστημα αυτό: πρέπει να διαθέτει ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες για την ανάλυση των αποτελεσμάτων, πρέπει να προσδιορίζει ακριβείς στόχους και συγκεκριμένα προγράμματα εφαρμογής, να προβαίνει σε συστάσεις προς τα δημόσια όργανα και την κοινωνία των πολιτών, τόσο σε κοινοτικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο των κρατών μελών.

3.7.2. Το προτεινόμενο σύστημα παρατήρησης και αξιολόγησης πρέπει να αποτελέσει τμήμα της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού που πρόκειται να εγκρίνει το Συμβούλιο για την ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης.

3.7.3. Το προτεινόμενο σύστημα πρέπει να στηρίζεται στην ενεργό συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και ιδιαίτερα στην συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

4. Ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών στην κοινωνική ένταξη

4.1. Η εργασία και οι εργασιακές σχέσεις

4.1.1. Η διάθεση των δεόντων οικονομικών πόρων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου τα άτομα να μην αποκλείονται κοινωνικά. Η εργασία είναι ο τρόπος μέσω του οποίου αποκτώνται οι οικονομικοί πόροι και αναπτύσσονται οι επαγγελματικές ικανότητες. Επιπλέον, η εργασία αποτελεί θεμελιώδη σύνδεσμο στις κοινωνικές σχέσεις μεταξύ των ατόμων, τόσο ως ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα όσο και ως μισθωτή απασχόληση.

4.1.2. Η διευκόλυνση της πρόσβασης των μεταναστών στην επαγγελματική κατάρτιση, στην εργασία και στις αντίστοιχες κοινωνικές παροχές είναι βασική προϋπόθεση για την επίτευξη της κοινωνικής ένταξης. Ωστόσο, δεν μπορεί να γίνεται λόγος για ένταξη στην εργασία εάν οι μετανάστες αντιμετωπίζουν καταστάσεις διακρίσεων.

4.1.3. Γενικώς, οι μετανάστες συναντούν μεγαλύτερες δυσκολίες από τους υπηκόους της χώρας υποδοχής προκειμένου να ιδρύσουν και να διαχειριστούν μια επιχείρηση όπως και για να έχουν ίση μεταχείριση στην αγορά εργασίας και, τέλος, να εξεύρουν απασχόληση ποιότητας. Είναι βέβαιο ότι η εξεύρεση απασχόλησης ποιότητας είναι μια δυσκολία που αντιμετωπίζουν διάφορες κοινωνικές ομάδες και πολλά άτομα. Ωστόσο, για τους μετανάστες η δυσκολία αυτή αυξάνεται σημαντικά όχι μόνο για τα ανειδίκευτα άτομα αλλά, επίσης, και για τα πιο ειδικευμένα. Οι επαγγελματικοί σύλλογοι πρέπει να προωθούν την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων από τους μετανάστες σε ίσες συνθήκες με τους υπόλοιπους επαγγελματίες χωρίς την παραμικρή διάκριση.

4.1.4. Οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, πρέπει να υιοθετήσουν κατάλληλα κριτήρια τα οποία θα διευκολύνουν την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Οι μετανάστες σε αναζήτηση εργασίας θα πρέπει να εγγράφονται στις δημόσιες υπηρεσίες και, για το λόγο αυτό, θα πρέπει να διευκολυνθεί η πληροφόρηση. Οι εργατικές ενώσεις και οι υπόλοιπες κοινωνικές οργανώσεις μπορούν να συμβάλουν στην μετάδοση των πληροφοριών. Σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όπου οι μετανάστες συναντούν ειδικά προβλήματα πρόσβασης στην εργασία, οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης θα πρέπει να προβλέψουν ειδικές πολιτικές για τη διευκόλυνση της πραγματικής ένταξης όλων των ατόμων στην αγορά εργασίας χωρίς καμία μορφή διάκρισης.

4.1.5. Οι κοινωνικοί εταίροι, που διαχειρίζονται σε μεγάλο βαθμό τη λειτουργία της αγοράς εργασίας και αποτελούν βασικούς πυλώνες της οικονομικής και κοινωνικής ζωής στην Ευρώπη, μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο προκειμένου να διευκολυνθεί η ένταξη των μεταναστών. Ωστόσο, είναι εμφανές ότι, στην αγορά εργασίας και από απόψεως όρων εργασίας, πολλοί μετανάστες υπόκεινται σε συνθήκες που παραβιάζουν τους εργασιακούς και κοινωνικούς κανόνες όπως επίσης και σε απαράδεκτες καταστάσεις διακρίσεων.

4.1.6. Στα πλαίσια των συλλογικών διαπραγματεύσεων και των εργασιακών σχέσεων, οι κοινωνικοί εταίροι οφείλουν να αναλάβουν την ευθύνη που τους αντιστοιχεί όσον αφορά την ένταξη των μεταναστών. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να προωθήσουν την εξάλειψη από τις συλλογικές συμβάσεις, τη νομοθεσία και τις εργασιακές πρακτικές, κάθε μορφής άμεσων ή έμμεσων διακρίσεων. Οι διακρίσεις αυτές μπορούν να γίνονται λόγω φύλου, εθνικής ή μειονοτικής προέλευσης, πολιτισμού, θρησκείας, ηλικίας, κ.λπ. Συχνά, μάλιστα, οι μετανάστες συσσωρεύουν στο πρόσωπό τους πολλούς παράγοντες διακρίσεων.

4.1.7. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή προτείνει στους κοινωνικούς εταίρους σε ευρωπαϊκό επίπεδο να εξετάσουν, στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου και της αυτονομίας που ο καθένας διαθέτει, τη σκοπιμότητα προώθησης κοινωνικών συμφωνιών και πρωτοβουλιών προκειμένου να διευκολυνθεί η ένταξη των μεταναστών μέσω της βελτίωσης των εργασιακών σχέσεων και των συνθηκών εργασίας και της εξάλειψης κάθε μορφής διακρίσεων.

4.1.8. Επίσης, πρέπει πάντοτε να λαμβάνονται υπόψη τα διαφορετικά συστήματα συλλογικών διαπραγματεύσεων, εργασιακών σχέσεων, και κοινωνικής ασφάλειας που υφίστανται στα κράτη μέλη. Ωστόσο, οι κοινωνικοί εταίροι στα διάφορα επίπεδα — κράτος, περιφέρεια, κλάδος, επιχείρηση — οφείλουν να συγκροτήσουν όργανα αξιολόγησης και διαπραγμάτευσης για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών στον εργασιακό χώρο.

4.1.9. Η δια βίου εκπαίδευση αποτελεί θεμελιώδες μέσο για την προώθηση της πραγματικής ισότητας των ατόμων στην αγορά εργασίας. Οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει να ενισχύσουν τις δράσεις τους προκειμένου οι μετανάστες να έχουν πρόσβαση στη δια βίου εκπαίδευση σε συνθήκες ισότητας με τους υπηκόους των χωρών. Οι μετανάστες που δεν γνωρίζουν τις γλώσσες της κοινωνίας στην οποία διαμένουν έχουν μια πρόσθετη δυσκολία πρόσβασης στη δια βίου εκπαίδευση και στην απασχόληση. Γι' αυτό και απαιτούνται ειδικές δράσεις συνεχούς επιμόρφωσης για τους αλλόφωνους μετανάστες.

4.1.10. Κατά την εξέλιξη της επαγγελματικής τους σταδιοδρομίας, πολλά άτομα συναντούν πρόσθετες δυσκολίες λόγω του γεγονότος ότι είναι μετανάστες. Για το σκοπό αυτό, οι κοινωνικοί εταίροι στα διάφορα πλαίσια θα προσπαθήσουν να διευκολύνουν την πραγματική ισότητα κατά την εξέλιξη των επαγγελματικών σταδιοδρομιών καθώς και στο μισθολογικό επίπεδο για όλα τα άτομα, χωρίς διάκριση καμίας μορφής.

4.1.11. Το κοινοτικό πρόγραμμα-πλαίσιο που προτείνουμε με στόχο τη βελτίωση της ένταξης των μεταναστών πρέπει να συμπεριλαμβάνει στόχους και δράσεις που απευθύνονται ειδικά στους κοινωνικούς εταίρους οι οποίοι ενδείκνυται να συνδεθούν με το πρόγραμμα αυτό.

4.1.12. Στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση⁽¹⁾ που καταρτίζονται κάθε χρόνο μέσω της ανοικτής μεθόδου συντονισμού θα πρέπει να συμπεριληφθούν τα κριτήρια για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών όπως, επίσης, και στόχοι και δράσεις για να διευκολυνθεί η ένταξη μέσω της απασχόλησης των μεταναστών.

4.2. Η τοπική κοινότητα

4.2.1. Ορισμένες φορές οι μετανάστες διαμένουν σε υποβαθμισμένα αστικά γκέτο που έχουν εγκαταλειφθεί από τις δημόσιες αρχές. Αυτό συνιστά φαινόμενο κοινωνικού αποκλεισμού που δυστυχώς εμφανίζεται σε πολλές ευρωπαϊκές περιοχές και αποτελεί πηγή πολυάριθμων συγκρούσεων. Μιλάμε για γκέτο όταν παρουσιάζεται υψηλή αστική συγκέντρωση ατόμων της ίδιας εθνικής ή πολιτιστικής προέλευσης που συχνά συνοδεύεται από δημόσια αδιαφορία και πολεοδομική και κοινωνική υποβάθμιση. Το γκέτο δεν δημιουργείται από τη συγκέντρωση αλλά από την έλλειψη δημόσιας φροντίδας και τις διακρίσεις στην πρόσβαση σε αγαθά και δημόσιες υπηρεσίες όπως, επίσης, και στην κοινωνική και αστική ζωή της κοινότητας.

4.2.2. Τα άτομα που διαβιούν υπό τις συνθήκες αυτές υφίστανται σε σοβαρό βαθμό ακραίες συνθήκες ανισότητας και διακρίσεων. Πάντως, η κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην τοπική κοινότητα πρέπει να αποτελέσει πρωταρχικό στόχο της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών και των δημόσιων αρχών.

4.2.3. Οι μετανάστες πρέπει να εγγράφονται στα μητρώα των κατοίκων της περιοχής στην οποία διαμένουν, δεδομένου ότι από την διοικητική αυτή πράξη απορρέουν καθορισμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις των πολιτών, πράγμα που συγκροτεί το πρώτο βήμα προς την ένταξη.

4.2.4. Στην πλειονότητα των ευρωπαϊκών περιοχών υφίστανται διαφορετικές οργανώσεις πολιτών που συνεργάζονται με τις τοπικές αρχές για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των ατόμων και για την προώθηση των αγαθών κοινωνικών σχέσεων καλής γειτονίας. Ανάλογα με τις παραδόσεις της κάθε χώρας, οι οργανώσεις αυτές έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά. Ωστόσο, αναπτύσσουν μια σημαντική λειτουργία ως παράγοντες οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών σε τοπικό επίπεδο.

4.2.5. Οι οργανώσεις αυτές θα πρέπει να ανοίξουν τις πόρτες τους στη συμμετοχή των μεταναστών, προκειμένου να λάβουν υπόψη τις ανησυχίες, τα προβλήματα και τις απόψεις τους στα προγράμματα και τις δραστηριότητές τους. Στόχος πρέπει να είναι όλα τα άτομα, δηλαδή και οι μετανάστες, να αποτελέσουν ενεργό τμήμα της τοπικής κοινότητας σε συνθήκες ισότητας. Η δραστηριότητα των κοινωνικών θελώντων, ενθαρρύνοντας την συνεργασία των μεταναστών με τους υπόλοιπους πολίτες, συμβάλει στην κοινωνική ένταξη.

4.2.6. Σε πολλές περιοχές, οι μετανάστες συναντούν τεράστιες δυσκολίες για να αποκτήσουν αξιοπρεπή κατοικία. Ορισμένες φορές, υποχρεώνονται να διαμένουν στοιβαγμένοι, σε κατοικίες πολύ χαμηλής ποιότητας, καθώς και σε περιφερειακά και φθαρμένα προαστιακά συγκροτήματα. Η διευκόλυνση των ατόμων αυτών να αποκτήσουν κατάλληλη κατοικία είναι η πρώτη ευθύνη των δημόσιων αρχών και κυρίως των τοπικών αρχών. Για το λόγο αυτό, είναι απαραίτητο οι τοπικές διοικήσεις να διαθέτουν κοινωνικές κατοικίες και δημόσιες ενισχύσεις για την επιδότηση του ενοικίου για τα άτομα που έχουν ανάγκη (αυτόχθονες ή μετανάστες), σε συνθήκες ισότητας και χωρίς καμία μορφή διάκρισης. Η ορθή πολεοδομική διαχείριση και μια αποτελεσματική στεγαστική πολιτική αποτελούν απαραίτητο μέσο για την κοινωνική ένταξη.

4.2.7. Ορισμένες φορές, οι ιδιοκτήτες των κατοικιών αρνούνται να τις νοικιάσουν σε μετανάστες με μια σαφή και καταδικαστέα συμπεριφορά ξενοφοβίας και ρατσισμού. Οι τοπικές αρχές θα πρέπει να δρουν με αποφασιστικότητα για την πρόληψη και την εξάλειψη αυτής της συμπεριφοράς που καθιστά για τους μετανάστες ακόμη δυσκολότερη την εξεύρεση κατάλληλης κατοικίας.

4.2.8. Η ορθή υποδοχή των μεταναστών από τις τοπικές κοινότητες είναι απαραίτητη για την ένταξη. Όμως, ορισμένες φορές οι γείτονες υποδέχονται τους μετανάστες με επιφύλαξη και δυσπιστία και ακόμη με συμπεριφορά ξενοφοβίας και αποκλεισμού. Πολυάριθμες οργανώσεις δικαιωμάτων του ανθρώπου δρουν για να διευκολύνουν την αποδοχή των μεταναστών από την κοινότητά τους, αναπτύσσοντας ένα σημαντικό έργο αλληλεγγύης και κοινωνικής ένταξης. Οι οργανώσεις αυτές προωθούν, επίσης, εκστρατείες ενημέρωσης των γειτόνων με στόχο να εξαλειφθούν οι μειονοτικές συμπεριφορές ξενοφοβίας που ενδέχεται να εκδηλωθούν. Ενημερώνουν, επίσης, τους μετανάστες για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στη νέα κοινωνία που τους υποδέχεται.

4.2.9. Αυτές οι αντιπροσωπευτικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να μπορούν να εκφράζουν τις γνώμες τους στις δημόσιες αρχές σχετικά με την κατάρτιση και την αξιολόγηση των προγραμμάτων ένταξης. Οι δραστηριότητές τους επίσης, πρέπει να υποστηρίζονται.

(1) Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΟΚΕ, στην ΕΕ C 36 της 8.2.2002.

4.3. Το εκπαιδευτικό σύστημα

4.3.1. Το εκπαιδευτικό σύστημα αποτελεί στις κοινωνίες μας ένα πλαίσιο στο οποίο τα αγόρια και τα κορίτσια αποκτούν γνώσεις και ικανότητες. Ωστόσο, είναι και ο τόπος στον οποίο πρωτοεμφανίζονται και αναπτύσσονται οι διαδικασίες κοινωνικοποίησης και αίσθησης του πολίτη και όπου μεταδίδονται οι κοινωνικές και πολιτιστικές αξίες. Επίσης, έχει πολιτική σημασία στο βαθμό που αποτελεί θεμελιώδες μέσο για να διευκολυνθεί η ισότητα των ευκαιριών.

4.3.2. Η διασφάλιση της πρόσβασης σε συνθήκες ισότητας στο εκπαιδευτικό σύστημα ήδη από την προσχολική ηλικία των παιδιών των μεταναστών είναι πρωταρχική για να προχωρήσει η κοινωνική ένταξη. Ωστόσο, ορισμένες φορές αυτά τα παιδιά συναντούν συγκεκριμένες δυσκολίες πρόσβασης στην εκπαίδευση σε συνθήκες ισότητας δεδομένου ότι υφίστανται σαφείς συνθήκες διακρίσεων: εκπαιδευτικά κέντρα χαμηλής ποιότητας, κείμενα και υλικό που έχουν περιεχόμενο που ευνοούν τον αποκλεισμό, ορισμένες φορές διακριτική μεταχείριση από τους καθηγητές και τα άλλα παιδιά. Οι δημόσιες αρχές πρέπει να καταρτίσουν κατάλληλες πολιτικές για την αποτροπή αυτών των καταστάσεων που είναι απαράδεκτες για τις ευρωπαϊκές δημοκρατίες. Επίσης, μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο η εκπαιδευτική κοινότητα, οι οργανώσεις, και οι σύλλογοι που την συγκροτούν.

4.3.3. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή για την εκπαίδευση των μεταναστών. Η εκμάθηση της γλώσσας, η γνώση των ανθρωπίνων, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων που ισχύουν στην χώρα υποδοχής, η επαγγελματική κατάρτιση αποτελούν θεμελιώδη εργαλεία για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και των οικογενειών τους, λόγω του πολλαπλασιαστικού αποτελέσματος που έχει η επιμόρφωση των γυναικών.

4.3.4. Οι ενώσεις και οι σύλλογοι των εκπαιδευτικών, οι εργοδότες και η κοινωνική πρωτοβουλία θα πρέπει να αναλάβουν την ευθύνη να προωθήσουν την ισότητα ευκαιριών σε όλα τα παιδιά στο εκπαιδευτικό σύστημα, όποια και εάν είναι η καταγωγή, η εθνότητα, η θρησκεία, η γλώσσα ή ο πολιτισμός τους. Επίσης, πρέπει να φροντίζουν από κοινού με τις δημόσιες αρχές προκειμένου το εκπαιδευτικό σύστημα να μεταδίδει τις αξίες της ανεκτικότητας και της πολυφωνίας.

4.3.5. Πρέπει να αναλυθεί το περιεχόμενο των κειμένων και των άλλων εκπαιδευτικών μέσων προκειμένου να εξαλειφθούν όλες οι αρνητικές θεωρήσεις για τους μετανάστες καθώς και οποιαδήποτε άλλη έμμεση ή άμεση, έστω και καλυμμένη, θεώρηση ρατσιστικού ή ξενοφοβικού περιεχομένου όπως, επίσης, κάθε αρνητική εκτίμηση των διαφορετικών πολιτισμών.

4.3.6. Οι ενώσεις γονέων και κηδεμόνων των μαθητών μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο για τη συμμετοχή της κοινωνίας στο σχολικό περιβάλλον. Οι ενώσεις αυτές μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην ένταξη των παιδιών των μεταναστών και στη διασφάλιση ίσης μεταχείρισης εντός του εκπαιδευτικού συστήματος. Οι ενώσεις αυτές πρέπει να ανοίξουν στην συμμετοχή των μεταναστών προκειμένου οι ανησυχίες τους και τα προβλήματα των παιδιών τους να λαμβάνονται υπόψη δεόντως.

4.3.7. Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα παιδιά των μεταναστών στο σχολείο, είναι το πέρασμα στην επαγγελματική κατάρτιση και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Οι δημόσιες αρχές και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να δεσμευτούν ώστε να εξαλειφθούν όλα τα σημερινά εμπόδια και να εφαρμοστούν θετικές πολιτικές για να επιτευχθεί πραγματική ισότητα στο εκπαιδευτικό σύστημα.

4.3.8. Η κατάρτιση των ενηλίκων στο εκπαιδευτικό σύστημα έχει μεγάλη σημασία στις πολιτικές της κοινωνικής ένταξης. Οι δημόσιες αρχές, οι οργανώσεις δικαιωμάτων του ανθρώπου, και οι οργανώσεις που δρουν στα πλαίσια του εκπαιδευτικού συστήματος οφείλουν να συνεργαστούν ενεργά για να παρασχεθεί κατάρτιση στους μετανάστες σε όλα τα επίπεδα.

4.3.9. Η μητρική γλώσσα των μεταναστών αποτελεί πολιτιστική αξία για τα άτομα αυτά που την ομιλούν και για την κοινωνία υποδοχής και, για το λόγο αυτό, η διδασκαλία και η χρήση της πρέπει να προωθηθούν από τις δημόσιες αρχές στο εκπαιδευτικό σύστημα. Οι συμφωνίες με τις χώρες προέλευσης για την προώθηση της γλώσσας και του πολιτισμού τους αποτελούν θετικό στοιχείο.

4.4. Οι υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και οι λοιπές δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες

4.4.1. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το δικαίωμα όλων των ανθρώπων στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και σε ορισμένες υπηρεσίες και κοινωνικές παροχές αποτελεί κοινό κεκτημένο και, για το λόγο αυτό, οι δημόσιες αρχές δεσμεύονται να τις παρέχουν στα πλαίσια των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικής πρόνοιας κάθε κράτους μέλους. Οι μετανάστες πρέπει να έχουν το δικαίωμα χρήσης των δημόσιων υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και των άλλων κοινωνικών υπηρεσιών και παροχών στις ίδιες συνθήκες με τους υπηκόους της χώρας υποδοχής, χωρίς καμία μορφή διάκρισης. Εάν ορισμένα άτομα αποκλείονται από το σύστημα ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν τις κοινωνικές υπηρεσίες που χρειάζονται, βρισκόμαστε ενώπιον σεναρίου διακρίσεων και κοινωνικού αποκλεισμού.

4.4.2. Για να εξαλειφθούν οι φραγμοί των διακρίσεων που σε πολλές περιπτώσεις εμποδίζουν την πρόσβαση των μεταναστών στις δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανώσεις των επαγγελματιών του τομέα και των χρηστών των εν λόγω υπηρεσιών, όπως και οι ΜΚΟ, μπορούν να διαδραματίσουν πολύ σημαντικό ρόλο.

4.4.3. Συχνά, πολλοί μετανάστες δεν γνωρίζουν ότι δικαιούνται να κάνουν χρήση των δημόσιων υπηρεσιών. Επίσης, αγνοούν τους κανόνες της λειτουργίας τους. Οι δημόσιες αρχές — εθνικές, περιφερειακές, τοπικές — πρέπει να προωθήσουν ενημερωτικές εκστρατείες στις γλώσσες των μεταναστών προκειμένου να τους ενημερώσουν για τα χαρακτηριστικά των δημόσιων υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και των άλλων κοινωνικών υπηρεσιών. Οι ενώσεις των μεταναστών, οι ΜΚΟ και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που δρουν στα πλαίσια των υπηρεσιών αυτών, πρέπει να συνεργαστούν με τις δημόσιες αρχές στις ενημερωτικές εκστρατείες αυτές.

4.4.4. Πολυάριθμες είναι οι ενώσεις, θρησκευτικές κοινότητες και ΜΚΟ που δρουν στα κράτη μέλη για την προώθηση των υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και των άλλων κοινωνικών υπηρεσιών. Οι εν λόγω ενώσεις πρέπει να συμπεριλάβουν μεταξύ των μελών τους μετανάστες και να καταρτίσουν προγράμματα που θα αποβλέπουν στη διευκόλυνση της χρήσης των δημόσιων υπηρεσιών από τους μετανάστες. Επίσης, πρέπει να φροντίσουν ώστε οι δημόσιες υπηρεσίες να διαθέτουν ειδικευμένο προσωπικό για τους μετανάστες όταν αυτό είναι απαραίτητο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, θα χρειαστεί, επίσης, να προωθήσουν εκστρατείες ιατροφαρμακευτικής κατάρτισης που θα απευθύνονται κυρίως στους μετανάστες.

4.4.5. Αυτές οι ενώσεις και ΜΚΟ πρέπει να προωθήσουν κατάλληλες δραστηριότητες ώστε οι δημόσιες αρχές, κατά τη διαχείριση των υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και των άλλων κοινωνικών υπηρεσιών, να λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες των μεταναστών και, για το λόγο αυτό, να προσαρμόσουν τις υπηρεσίες αυτές, εφόσον απαιτείται κάτι τέτοιο, προκειμένου αφενός να επιλύσουν τα γλωσσικά προβλήματα στην επικοινωνία μεταξύ του επαγγελματικού προσωπικού και των χρηστών και, αφετέρου, να συνεκτιμώνται οι πολιτιστικές και θρησκευτικές πτυχές που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τις επαφές με τους μετανάστες.

4.4.6. Οι επαγγελματικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων στις δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να εμπλακούν ενεργώς στα προγράμματα που καταρτίζονται ώστε οι υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και οι άλλες κοινωνικές υπηρεσίες να προσεγγίσουν τους μετανάστες. Το επαγγελματικό προσωπικό πρέπει να καταρτιστεί καταλλήλως προκειμένου να διευκολυνθεί η χρήση των δημόσιων αυτών υπηρεσιών από τους μετανάστες.

4.4.7. Οι δημόσιες αρχές και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να αναπτύξουν ευρύτατες ενημερωτικές εκστρατείες προκειμένου πληροφορηθούν οι μετανάστες για την ύπαρξη και την λειτουργία των υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και των λοιπών κοινωνικών δημόσιων υπηρεσιών και να μπορούν να τις χρησιμοποιούν σε συνθήκες ισότητας με τον υπόλοιπο πληθυσμό.

4.5. Τα όργανα και οι θρησκευτικές οργανώσεις

4.5.1. Οι θρησκείες εκτός από το ότι αποτελούν συστήματα ειδικής πίστωσης και συλλογικής πρακτικής, προωθούν ηθικούς κώδικες και κανόνες συμπεριφοράς που καθοδηγούν σε μεγάλο βαθμό τη ζωή των ανθρώπων και ειδικότερα των μελών των διαφόρων θρησκευτικών κοινοτήτων. Γενικότερα, τα ιδρύματα και οι οργανώσεις θρησκευτικού χαρακτήρα προωθούν δραστηριότητες και αξίες ανθρωπιστικού χαρακτήρα και αλληλεγγύης που ενισχύουν τη συμμετοχή του πολίτη και μια συμπεριφορά που ευνοεί την ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία.

4.5.2. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ορισμένες ακραίες και μισαλλόδοξες θρησκευτικές τοποθετήσεις μπορούν να ενισχύσουν την ξενοφοβία και τον αποκλεισμό. Στην ίδια την ιστορία της Ευρώπης συναντούμε παραδείγματα που δεν θα πρέπει να λησμονηθούν. Τα ιδρύματα και οι οργανώσεις θρησκευτικού χαρακτήρα θα πρέπει να αποβάλουν από τους κόλπους τους οποιοδήποτε στοιχείο που ενθαρρύνει σε αποκλεισμό και κυρίως τα στοιχεία εκείνα που έχουν θρησκευτική θεμελίωση.

4.5.3. Πολυάριθμες είναι οι οργανώσεις και τα ιδρύματα ανθρωπιστικού και εκπαιδευτικού χαρακτήρα που προωθούνται από διάφορες θρησκείες και εκκλησίες και που δρουν στην κοινωνία μας σε διάφορα πλαίσια της κοινωνικής ζωής. Οι ενώσεις και τα ιδρύματα αυτά επιτελούν σημαντικό έργο υπέρ της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

4.5.4. Αυτές οι ενώσεις και τα ιδρύματα μπορούν να προωθήσουν εκστρατείες μεταξύ των πιστών και να συνεργαστούν με τις δημόσιες αρχές και τις άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών προκειμένου να ενισχυθεί η συνύπαρξη ατόμων διαφορετικής θρησκείας και πολιτιστικής παράδοσης. Επίσης, μπορεί να ενισχυθεί η οικουμενική συνεργασία των διαφόρων Εκκλησιών ή δογμάτων.

4.6. Οι αθλητικοί σύλλογοι

4.6.1. Ο αθλητισμός στις ημέρες μας είναι κάτι παραπάνω από μια ανθρώπινη δραστηριότητα. Ειδικότερα, τα μαζικά αθλήματα προϋποθέτουν συχνά συλλογικούς δεσμούς και πρότυπα συμπεριφοράς τόσο για τους νέους όσο και για τα παιδιά.

4.6.2. Μολονότι πολλές φορές μεταξύ των σπαδών των μεγάλων συλλόγων παρεισφρύουν ρατσιστικές, ξενοφοβικές, και βίαιες ομάδες οι οποίες πρέπει να καταπολεμηθούν, η πραγματικότητα είναι ότι στη σημερινή Ευρώπη ο αθλητισμός ασκεί ένα πολύ σημαντικό έργο ευνοώντας την εθνική και πολιτιστική ισότητα και προωθώντας την κοινωνική ένταξη.

4.6.3. Οι ενώσεις, οι φορείς, και οι χορηγοί που δρουν στις μεγάλες αθλητικές εκδηλώσεις πρέπει να καταδικάσουν τις ξενοφοβικές και ρατσιστικές συμπεριφορές για να εξουδετερώσουν από τους κόλπους τους τις ακραίες ομάδες και να ενθαρρύνουν την κοινωνική αποδοκιμασία των συμπεριφορών αυτών δρώντας δυναμικά ώστε να προωθήσουν ένα σαφές μήνυμα ισότητας μεταξύ των ανθρώπων. Ο τεράστιος κοινωνικός αντίκτυπος των δραστηριοτήτων τους απαιτεί υπεύθυνη συμπεριφορά.

4.6.4. Πέρα από την συμμόρφωση προς τους νόμους, οι μεγάλες αθλητικές οργανώσεις και σύλλογοι πρέπει να καταρτίσουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο κώδικα δεοντολογίας προκειμένου να εξουδετερώσουν νοοτροπίες και ομάδες που προσβάλλουν την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και να ενισχύσουν έτσι ανθρωπιστικές συμπεριφορές που προωθούν την ένταξη των μεταναστών.

4.6.5. Οι αθλητικές ενώσεις και ομάδες πρέπει να διασφαλίζουν ότι η συμμετοχή των μεταναστών ή μελών εθνοτικών μειονοτήτων δεν υπόκειται σε καμίας μορφής διάκριση και ότι τα άτομα αυτά δεν αποκλείονται με κανένα τρόπο από τις διάφορες δραστηριότητές τους.

4.7. Οι οργανώσεις των ανθρώπινων και πολιτικών δικαιωμάτων

4.7.1. Πολυάριθμες ενώσεις και οργανώσεις δρουν στα κράτη μέλη στο πεδίο της υποστήριξης των ανθρώπινων και πολιτικών δικαιωμάτων όλων των ατόμων. Πολλές από τις οργανώσεις αυτές έχουν ευρύτατη εμπειρία στον αγώνα για την κοινωνική ισότητα και τα πολιτικά δικαιώματα.

4.7.2. Στην ευρωπαϊκή κοινωνία, τα προβλήματα σχετικά με τα ανθρώπινα και τα πολιτικά δικαιώματα πλήττουν ολοένα και σοβαρότερα τους μετανάστες και, για το λόγο αυτό, οι οργανώσεις αυτές και οι ΜΚΟ έχουν από καιρό αφιερώσει στα ζητήματα αυτά την δράση και τον προβληματισμό τους.

4.7.3. Ιδιαίτερα χρήσιμες από την άποψη αυτή είναι οι οργανώσεις που δρουν στο πεδίο της καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Επιτελούν ένα ιδιαίτερα σημαντικό έργο καταγγέλλοντας τις παραβιάσεις των ανθρώπινων δικαιωμάτων, παρέχοντας πληροφόρηση και κινητοποιώντας την κοινωνία. Πρέπει, επίσης, να τονιστεί το προληπτικό τους έργο για την αποτροπή των εν λόγω συμπεριφορών. Ο ρατσισμός και η ξενοφοβία πλήττουν, επίσης, τα άτομα που είναι απόγονοι μεταναστών, δεύτερης ή τρίτης γενιάς, πράγμα που δείχνει πόσο απέτυχαν οι πολιτικές ένταξης.

4.7.4. Οι αντιπροσωπευτικές ενώσεις που δρουν στον τομέα αυτό πρέπει να εκφράζουν τη γνώμη τους στις δημόσιες αρχές όταν αυτές χαράσσουν πολιτικές για την ένταξη και να εμπλέκονται στα σχετικά προγράμματα.

4.8. *Οι σύλλογοι των μεταναστών*

4.8.1. Συχνά, οι ίδιοι οι μετανάστες συγκροτούν ειδικούς συλλόγους διαφόρων τύπων — υποδοχής, πολιτιστικούς, θρησκευτικούς, κ.λπ. — που είναι πολύ σημαντικοί για την κοινωνική ταυτότητα των ανθρώπων όπως, επίσης, και για τη διευκόλυνση της κοινωνικής ένταξής τους.

4.8.2. Οι δημόσιες αρχές και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να αναπτύξουν δεσμούς συνεργασίας με τους συλλόγους των μεταναστών οι οποίοι ασκούν σημαντικό ρόλο κοινωνικής μεσολάβησης και αποτελούν κατεξοχήν όργανο για την μετάδοση πληροφοριών στους μετανάστες.

4.8.3. Είναι ευκαίριο οι σύλλογοι των μεταναστών να συμπεριλάβουν μεταξύ των στόχων τους την κοινωνική ένταξη των μελών τους όπως, επίσης, και να συγκροτήσουν δίκτυα συνεργασίας.

4.9. *Οι οργανώσεις γυναικών*

4.9.1. Ειδική σημασία έχουν οι οργανώσεις γυναικών που δρουν υπέρ της ισότητας των ανθρώπων. Μεταξύ των μεταναστών οι γυναίκες συχνά συναντούν ειδικές δυσκολίες: στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην κατάρτιση, στην χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών, όπως, επίσης, σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Οι οργανώσεις γυναικών αξίζουν ειδικής προσοχής και υποστήριξης εκ μέρους των δημόσιων αρχών.

4.9.2. Οι γυναίκες διαδραματίζουν ειδικό ρόλο στην διαδικασία κοινωνικής ένταξης, τόσο λόγω του γεγονότος ότι πρέπει να άρουν τα ειδικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν, όσο και λόγω της ικανότητάς τους να μεταδίδουν στους απογόνους τους τις αξίες που καθιστούν συμβατή την κοινωνική ένταξη με την διατήρηση συγκεκριμένων πτυχών της αρχικής πολιτιστικής παράδοσής τους.

4.10. *Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης*

4.10.1. Στην σημερινή κοινωνία, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης είναι μεγάλα οχήματα, όχι μόνο πληροφοριών, αλλά και κοινωνικών αξιών, προτύπων συμπεριφοράς, και ηθικών και πολιτικών νοσημάτων. Όσον αφορά την μετανάστευση, ορισμένες φορές επιδιώκουν τον εντυπωσιασμό, δεν αναζητούν την αλήθεια, και έχουν ανεύθυνη συμπεριφορά.

4.10.2. Πολλά μέσα μαζικής ενημέρωσης και πολλοί δημοσιογράφοι επιτελούν το έργο τους ορθά, προωθώντας στην κοινή γνώμη ένα μήνυμα που ευνοεί την ένταξη. Ωστόσο, άλλοι ενισχύουν το αίσθημα φόβου και ανησυχίας του πληθυσμού που τρέφει την ξενοφοβία και τον ρατσισμό.

4.10.3. Με πλήρη σεβασμό της αρχής της ελευθερίας της έκφρασης και της πληροφόρησης, που αποτελεί την πεμπουσία του δημοκρατικού συστήματος, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης πρέπει να υιοθετήσουν μια συμπεριφορά η οποία αντιτίθεται στο ρατσισμό και την ξενοφοβία και ευνοεί την ένταξη των μεταναστών.

4.10.4. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης πρέπει να συνεργαστούν με τις αρχές σε εκστρατείες που ενσταλάζουν στους πολίτες τις αξίες της ανεκτικότητας, της πολιτιστικής πολυφωνίας, και της ισότητας μεταξύ των ανθρώπων.

4.11. *Τα πολιτικά κόμματα*

4.11.1. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να υπάρξει ομοφωνία μεταξύ των διαφόρων πολιτικών δυνάμεων υπέρ της ισότητας των δικαιωμάτων και της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών προκειμένου το σύνολο της κοινωνίας ν' αποδεχτεί τις αρχές αυτές. Το μήνυμα των κομμάτων, ειδικότερα κατά τις προεκλογικές περιόδους, πρέπει να είναι υπέρ της ένταξης των μεταναστών.

4.11.2. Η συμφωνία των ευρωπαϊκών κομμάτων, που υπογράφηκε στην Ουτρέχτη, για την πρόληψη του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, αποτελεί υποδειγματικό πλαίσιο που πρέπει να συνεχιστεί και στα άλλα επίπεδα, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό.

4.11.3. Οι μετανάστες ή τα μέλη των εθνοτικών μειονοτήτων πρέπει να ενταχθούν και να συμμετέχουν στα πολιτικά κόμματα και κινήματα τα οποία, άλλωστε, πρέπει να καταργήσουν στο εσωτερικό τους οποιαδήποτε μορφή διάκρισης. Τα κόμματα οφείλουν να προωθήσουν θετικά μέτρα για την ενίσχυση της συμμετοχής των μειονοτήτων στην πολιτική ζωή και στους εκλογικούς καταλόγους σε όλα τα πεδία και ειδικότερα στις τοπικές εκλογές.

5. Ίδια δικαιώματα, ίδια καθήκοντα. Ίθαγένεια και δικαίωμα ψήφου

5.1. Είναι θεμελιώδες για την ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ζώνη ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, όπως συμφωνήθηκε στο Tampere ⁽¹⁾, να διασφαλιστεί η δίκαια μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στα κράτη μέλη. Για το σκοπό αυτό, είναι απαραίτητη μια πολιτική ένταξης που να αποβλέπει στη χορήγηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σ' αυτούς όπως ακριβώς και στους υπόλοιπους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5.2. Σε ένα δημοκρατικό σύστημα δεν είναι αποδεκτό πολλοί μετανάστες να ζουν μονίμως με ένα κατώτερο επίπεδο δικαιωμάτων. Είναι εύλογο, η απόκτηση των ίδιων δικαιωμάτων και η εκπλήρωση των ίδιων υποχρεώσεων με τους υπόλοιπους πολίτες να γίνει προοδευτικά αντικατοπτρίζοντας τη διάρκεια παραμονής του μετανάστη στο κράτος μέλος στο οποίο επέλεξε να διαμένει. Ωστόσο, μετά από ένα ορισμένο χρονικό διάστημα, η εξίσωση πρέπει να είναι πλήρης.

5.3. Η πρόταση οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μεγάλης διάρκειας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών ⁽²⁾ αποτελεί σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή. Το καθεστώς αυτό μπορεί να αποκτηθεί μετά από πενταετή διαμονή και παρέχει δικαιώματα συγκρίσιμα με τα δικαιώματα των πολιτών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και μεταξύ αυτών την ελευθερία διακίνησης και παραμονής σε όλο το χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κατήρτισε γνωμοδότηση ⁽³⁾ που επικροτεί αυτές τις πτυχές της οδηγίας και προτείνει ορισμένες τροποποιήσεις. Όταν εγκριθεί η οδηγία αυτή θα αποτελέσει, πράγματι, σημαντικό βήμα. Ωστόσο, δεν θα έχει επιτευχθεί η ισότητα των δικαιωμάτων.

5.4. Η πρόσβαση στην υπηκοότητα του κράτους στο οποίο παραμένει ο μετανάστης συνεπάγεται πλήρη εξίσωση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων. Για το λόγο αυτό, είναι πολύ σημαντικό οι εθνικοί κανόνες να ευνοούν την χορήγηση της υπηκοότητας στους μετανάστες που το ζητούν και να είναι διαφανείς οι σχετικές διατυπώσεις. Την τελευταία δεκαετία ορισμένες χώρες κατέβαλαν προσπάθειες προς την κατεύθυνση αυτή, ωστόσο στην πλειονότητα των κρατών οι διαδικασίες είναι χρονοβόρες και οι γραφειοκρατικές διατυπώσεις υπερβολικές. Οι νόμοι σχετικά με την απόκτηση της υπηκοότητας αποτελούν αρμοδιότητα των κρατών μελών και, βάσει της αρχής της επικουρικότητας, αυτό πρέπει να παραμείνει

ως έχει. Ωστόσο, είναι σκόπιμο να υπάρξει μια ορισμένη εναρμόνισή τους και, σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, η πρόσβαση στην υπηκοότητα για τα άτομα που το επιθυμούν να είναι εύκολη. Θετικές για την ένταξη είναι οι νομοθεσίες των κρατών που επιτρέπουν την διπλή εθνικότητα για τα άτομα που επιθυμούν να την αποκτήσουν.

5.5. Ωστόσο, η εξίσωση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων δεν πρέπει να εξαρτάται αποκλειστικά από τη δυνατότητα πρόσβασης στην υπηκοότητα του κράτους στο οποίο διαμένει ο μετανάστης. Για πολλά άτομα, αυτή δεν είναι μια κατάλληλη λύση, γιατί μπορεί να σημαίνει απώλεια της εθνικότητας προέλευσης ή για οποιοδήποτε άλλο λόγο. Θα πρέπει να υπάρξει άλλος τρόπος για την εξίσωση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και αυτός μπορεί να είναι μόνο το καθεστώς του κατοίκου μεγάλης διάρκειας. Η απόκτηση του καθεστώτος αυτού προϋποθέτει ότι η διαφορά καθεστώτος μεταξύ του κατοίκου μεγάλης διάρκειας και του κοινοτικού κατοίκου θα είναι ελάχιστη και, εν πάση περιπτώσει, δεν θα επηρεάζει σημαντικές πτυχές της κοινωνικής ζωής και του πολίτη. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να υπάρξει πρόοδος σε θέματα όπως η ιδιότητα του πολίτη και το δικαίωμα ψήφου.

5.6. Ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη

5.6.1. Στο άρθρο 17 και επόμενα της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προορίζεται ότι η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια, η οποία είναι αρμοδιότητα του κάθε κράτους μέλους. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων προχωρεί προς την έννοια «ιθαγένεια του πολίτη» στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τους κατοίκους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών, όπως επισημαίνεται από την Επιτροπή στην Ανακοίνωση ⁽⁴⁾.

5.6.2. Η Ευρώπη των πολιτών δεν μπορεί να έχει στους κόλπους της μια άλλη Ευρώπη η οποία συγκροτείται από μη πολίτες. Τα άτομα που διαμένουν μόνιμα στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να έχουν την ίδια αντιμετώπιση και να τους αναγνωρίζονται, σε κοινοτικό επίπεδο, τα ίδια δικαιώματα και οι ίδιες υποχρεώσεις όπως και στους υπηκόους των κρατών μελών.

5.6.3. Μέσω της Συνέλευσης, έχει αρχίσει μια διαδικασία για τη μεταρρύθμιση των Συνθηκών και τον καθορισμό ενός νέου προτύπου Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Συνέλευση θα αναλύσει την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και το ρόλο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

5.6.4. Η πρόταση για την «ιθαγένεια του πολίτη», που διατυπώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην ανακοίνωση του Νοεμβρίου 2000 σχετικά με την κοινοτική πολιτική για την μετανάστευση, και η οποία στηρίζεται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, αποτελεί μέσο για να καταστεί η ευρωπαϊκή ιθαγένεια πιο προσιτή για τους κατοίκους μεγάλης διάρκειας, αλλά δεν μπορεί να φέρει αποτέλεσμα δεδομένου ότι η Συνθήκη δεν διαθέτει επαρκή νομική βάση.

(1) Βλέπε σχετικά τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Tampere.

(2) Βλέπε σχετικά την πρόταση οδηγίας, ΕΕ C 240Ε της 28.8.2001.

(3) Βλέπε σχετικά τη γνωμοδότηση της ΟΚΕ, ΕΕ C 36 της 8.2.2002.

(4) COM (2000) 757 τελικό.

5.6.5. Η ΟΚΕ προτείνει, στη Συνέλευση για την μεταρρύθμιση των Συνθηκών, να εξεταστεί η δυνατότητα χορήγησης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαθέτουν το καθεστώς κατοίκου μεγάλης διάρκειας.

5.7. Δικαίωμα ψήφου

5.7.1. Μια σφαιρική πρόταση για την εξίσωση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων και την κοινωνική ένταξη δεν μπορεί να είναι πλήρης εάν δεν συμπεριλαμβάνει το δικαίωμα ψήφου. Πρόκειται για δικαίωμα με μεγάλη σημασία για την κοινωνική ένταξη γιατί αποτελεί σημαντική ένδειξη του ποιος ανήκει και ποιος δεν ανήκει σε μια κοινότητα. Να είσαι μέλος μιας κοινότητας ή μιας κοινωνίας συνεπάγεται ότι μπορείς να συμμετέχεις στην εκλογή των εκπροσώπων της και μπορείς να εκλεγείς ως αντιπρόσωπος. Όταν δεν χορηγείται το δικαίωμα ψήφου σε ένα τμήμα του πληθυσμού, κατά κάποιο τρόπο του υπενθυμίζεται ότι δεν ανήκει σ' αυτή την κοινωνία, γεγονός που δυσχεραίνει την κοινωνική ένταξη.

5.7.2. Υπάρχουν κράτη μέλη που έχουν αναγνωρίσει στους υπηκόους τρίτων χωρών το δικαίωμα ψήφου στις τοπικές εκλογές. Επίσης, οι υπήκοοι οποιουδήποτε κράτους μέλους μπορούν να συμμετάσχουν στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ακόμη και εάν διαμένουν σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι.

5.7.3. Η ΟΚΕ προτείνει, στη Συνέλευση για τη μεταρρύθμιση των Συνθηκών, να εξεταστεί το θέμα της αναγνώρισης του δικαιώματος ψήφου στις τοπικές εκλογές και στις εκλογές του

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαθέτουν το καθεστώς του κατοίκου μεγάλης διάρκειας.

6. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

6.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ως αντιπροσωπευτικό όργανο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, μπορεί να ασκήσει σημαντικό ρόλο στην κατάρτιση και αξιολόγηση των ευρωπαϊκών νομοθετικών πρωτοβουλιών που ευνοούν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Επίσης, τα Οικονομικά και Κοινωνικά Συμβούλια, και τα άλλα παρόμοια όργανα που υφίστανται στα κράτη μέλη, μπορούν να διαδραματίσουν πολύ σημαντικό ρόλο.

6.2. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ζητεί να συμμετάσχει ενεργά σε όλα βήματα και τις διασκέψεις που διοργανώνουν τα υπόλοιπα κοινοτικά όργανα με σκοπό την εξέταση των ζητημάτων που σχετίζονται με την μετανάστευση. Η ΟΚΕ επιθυμεί να συνδεθεί ενεργώς με την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο σε κάθε νομοθετική διαδικασία σχετικά με την μετανάστευση και το άσυλο.

6.3. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, σε συνεργασία με την Επιτροπή, προβλέπει να διοργανώσει το 2002 διάσκεψη για τη μετανάστευση και την κοινωνική ένταξη στην οποία θα συμμετάσχουν τα Οικονομικά και Κοινωνικά Συμβούλια των κρατών μελών, οι κοινωνικοί εταίροι και άλλες αντιπροσωπευτικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, όπως, επίσης, και οι σημαντικότερες ΜΚΟ που δρουν στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης. Στην εν λόγω διάσκεψη, θα συμμετάσχουν, επίσης, τα υπόλοιπα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εργασίες της διάσκεψης θα συμβάλουν εποικοδομητικά στην κατάρτιση του κοινοτικού προγράμματος πλαίσιο για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

Βρυξέλλες, 21 Μαρτίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS