

Den Europæiske Unions Tidende

C 317



Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

52. årgang

23. december 2009

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
I	<i>Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser</i>	
UDTALELSER		
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg		
455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009		
2009/C 317/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om integration af transportpolitikken og den fysiske planlægning med henblik på en mere bæredygtig bytransport	1
2009/C 317/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den europæiske glas- og keramikindustris konkurrenceevne med særlig henvisning til EU's klima- og energipakke (sonderende udtalelse efter anmodning fra det tjekkiske formandskab)	7
2009/C 317/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forbindelserne mellem EU og Bosnien-Hercegovina: civilsamfundets rolle (sonderende udtalelse)	15
2009/C 317/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om støj og anden forurening fra vejtransport — konkrete foranstaltninger til fremskridt (initiativudtalelse)	22
2009/C 317/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om bilsektorens underleverandører og eftermarked (initiativudtalelse)	29
2009/C 317/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om byområder og vold blandt unge	37
2009/C 317/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om beskyttelse af børn mod rejsende sexforbrydere (initiativudtalelse)	43

DA

Pris: 7 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold <i>(fortsat)</i>	Side
2009/C 317/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »fremtiden for de ikke-bymæssige områder i videnssamfundet« (initiativudtalelse)	49

III *Forberedende retsakter*

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009

2009/C 317/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forbrugerrettigheder KOM(2008) 614 <i>endelig</i> — 2008/0196 (COD)	54
2009/C 317/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2001/83/EF for så vidt angår forhindring af, at lægemidler, som er forfalskede med hensyn til identitet, historie eller oprindelse, kommer ind i den lovlige forsyningskæde KOM(2008) 668 <i>endelig</i> — 2008/0261 (COD)	62
2009/C 317/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF om årsregnskaberne for visse selskabsformer for så vidt angår mikroenheder KOM(2009) 83 <i>endelig/2</i> — 2009/0035 (COD)	67
2009/C 317/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilpasning af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i traktatens artikel 251 til Rådets afgørelse 1999/468/EF, for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol — Tilpasning til forskriftsproceduren med kontrol — Del 5 KOM(2009) 142 <i>endelig</i> — 2009/0048 (COD)	72
2009/C 317/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om midtvejsevaluering af gennemførelsen af EU's handlingsplan for biodiversitet KOM(2008) 864 <i>endelig</i>	75
2009/C 317/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En strategi for indregning af de eksterne omkostninger i transportpriserne KOM(2008) 435 <i>endelig/2</i>	80
2009/C 317/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om telemedicin til gavn for patienter, sundhedssystemer og samfundet KOM(2008) 689 <i>endelig</i>	84
2009/C 317/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse KOM(2008) 816 <i>endelig</i> — 2008/0246 COD ..	89



I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

455. PLENARFORSAMLING DEN 15.-16. juli 2009

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om integration af transportpolitikken og den fysiske planlægning med henblik på en mere bæredygtig bytransport

(sonderende udtalelse)

(2009/C 317/01)

Ordfører: **Frederic Adrian OSBORN**

Ved brev af 3. november 2008 anmodede Kommissionen under henvisning til EF-traktatens artikel 262 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en sonderende udtalelse om:

Integration af transportpolitikken og den fysiske planlægning med henblik på en mere bæredygtig bytransport.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informati-onssamfundet, som udpegede Frederic Adrian Osborn til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009 (mødet den 16. juli) følgende udtalelse med 114 stemmer for og 1 stemme imod:

1. Resumé

1.1. Borgerne er afhængige af transport for at komme på arbejde, købe ind, komme i skole og klare alle det moderne samfundslivs øvrige gøremål. Udvikling og vedligeholdelse af en lang række transportsystemer er én af de offentlige myndigheders vigtigste politiske opgaver. Transport har imidlertid også en række ulemper. Den er årsag til forurening, trængsel og ulykker. Transportforbindelser kan skille samfund fra hinanden og isolere dem, men kan også støtte dem. Transport bidrager ligeledes i væsentligt omfang til udledningen af CO₂ og den voksende trussel fra klimaforandringerne.

1.2. Der er derfor et stigende behov for, at de offentlige myndigheder på alle niveauer i højere grad satser på bæredygtig transport for både at opfylde befolkningernes behov for transport og samtidig minimere trafikens skadevirkninger. Problemerne er værst i byområderne, hvorfor behovet for strategier for bæredygtig transport også er størst i disse områder.

1.3. Mønsteret i trafikstrømmene i byområderne hænger tæt sammen med mønsteret i den fysiske planlægning. Mere bæredygtig transport kræver derfor vedtagelse af integrerede strategier og politikker på transport- og planområderne.

1.4. De vigtigste beføjelser til at udvikle og gennemføre sådanne integrerede strategier ligger hos de lokale og regionale myndigheder og hos medlemsstaterne. I en række byområder og medlemsstater i EU er der allerede gjort visse fremskridt i retning af større bæredygtighed på de omtalte områder. Disse fremskridt har imidlertid været spredte. Der er både plads til og behov for, at EU tager initiativ til at befordre og fremskynde vedtagelsen og gennemførelsen af mere integrerede og bæredygtige strategier for den fysiske planlægning og transporten i byområderne overalt i EU.

1.5. Følgende centrale elementer bør indgå i initiativet:

- Igangsætning af et nyt forskningsinitiativ med henblik på mere præcist at udpege bedste praksis på området;
- Udvikling af pålidelige indikatorer for fremskridt i retning af bæredygtig transport;
- Gennemgang af de nationale og lokale erfaringer og lovgivningsmæssige og økonomiske støtteordninger med henblik på deres trafik- og CO₂-effekt;
- Udarbejdelse af europæiske rammebetingelser for bæredygtig bytransport og fysisk planlægning;
- Eftersyn af balancen i de øvrige europæiske politikker og programmer for at sikre, at de i højere grad støtter op om bæredygtig transport;
- Udvikling af intelligente transportsystemer (ITS).

2. Generelle overvejelser

2.1. Moderne samfund er stærkt afhængige af transport. Som enkeltindivider er vi afhængige af transport for at komme på arbejde, købe ind, dyrke fritidsaktiviteter og i næsten enhver anden sammenhæng, der indebærer, at vi flytter os. Virksomhederne har ligeledes brug for transport for at kunne producere og levere deres varer og tjenesteydelser overalt i verden.

2.2. Igennem de seneste to hundrede år har den teknologiske udvikling på transportområdet bevirket, at de distancer, der i praktisk og prismæssig henseende kan tilbagelægges på en overkommelig måde, er blevet øget enormt, og at den vifte af varer, tjenesteydelser og forskellige former for livsstil, der står til rådighed for den enkelte borger, er blevet væsentlig bredere. Skredet har også forandret den måde, hvorpå de bymæssige bebyggelser udvikler sig. De behøver ikke længere at være samlet omkring små bykerner med faciliteter, der i alt væsentligt er tilgængelige til fods. Bebyggelserne kan sprede sig over store områder med lav befolkningstæthed, fordi de kan knyttes sammen af et net af veje og andre transportsystemer.

2.3. Disse forandringer har været forbundet med en lang række fordele. På den anden side har de også været årsag til betydelige ulemper. Det stigende transportbehov medfører trængsel og forsinkelser. Lokalsamfundene mister det kit, der binder dem sammen, når de lokale faciliteter erstattes af mere centrale, og kontakten mellem naboer går tabt. De fleste motordrevne transportformer støjer og forurener. Flertallet af dem producerer endvidere CO₂-emissioner, og væksten i transportbehovet er én af de væsentligste årsager til klimaforandringerne.

2.4. Igennem en lang årrække betragtede de statslige myndigheder udvidelsen af transportmulighederne som en del af almenvellet. De samfundspolitiske hensyn og investeringer på transportområdet var rettet imod og havde til formål at udbygge transportnettene og gøre dem tilgængelige for alle.

2.5. Derudover er der en lang række andre offentlige politikker og programmer, der har medført både øget transport og transport over længere afstande. Mange nyere former for boligbyggeri er forbundet med lavere befolkningstæthed og mindre egnet til kollektiv trafik og forudsætter, at beboerne i stedet benytter sig af privat transport for at komme frem. Tendensen inden for omlægningen af skoler, hospitaler og andre offentlige serviceinstitutioner er gået i retning af større og mere centrale enheder. Hvad angår indkøbsfaciliteter er der tilsvarende blevet satset på udvikling af store shoppingcentre uden for bykernerne.

2.6. Nu er opfattelsen imidlertid gradvist ved at ændre sig. Der er en gryende erkendelse blandt befolkningerne af såvel transportens fordele som dens ulemper. De offentlige myndigheders politik på området er også inde i en tilpasningsproces. Formålet med transportpolitikken og -programmerne er stadig at sikre, at det basale transportbehov bliver dækket. Samtidig er der imidlertid et stigende behov for, at transportpolitikken, den fysiske planlægning og andre politikker omfatter foranstaltninger, der reducerer eller begrænser transportbehovet, og som indebærer incitamenter for befolkningerne til at benytte bæredygtige transportformer såsom offentlig transport, gang og cykling frem for f.eks. privat bilkørsel.

2.7. Den stigende trussel i form af klimaforandringerne og de usikre olieforsyninger skaber et presserende behov for at tackle disse dilemmaer og i højere grad begrænse væksten i transportbehovet og så vidt muligt kanalisere den over i de bæredygtige transportformer. Dette kan indebære væsentlige ændringer af mobilitetsmønstret og den fysiske planlægning i byområderne.

2.8. Der kan peges på fire nye politiske målsætninger med henblik på mere bæredygtig transport og fysisk planlægning:

- Incitamenter for befolkningen til at bosætte sig tættere på arbejdspladser, uddannelsessteder eller fritidsdestinationer f.eks. ved at sørge for, at arbejdspladser og skoler etableres tættere på boligområder, med henblik på at reducere trængslen, forureningen og udledningen af drivhusgasser og genetablere levedygtige lokalsamfund;
- Incitamenter for dem, der har mulighed herfor, til at benytte sig af offentlig transport, gang og cykling frem for private biler;
- Incitamenter for virksomhederne til i højere grad at benytte sig af lokale leverandører og lokal arbejdskraft med henblik på at reducere omfanget af den transport, de selv giver anledning til;
- Øge interessen for lokalområdet som feriedestination med henblik på at mindske eller begrænse det stadigt voksende behov for flytransport og de deraf afledte skadevirkninger for miljøet.

2.9. Den drivende socioøkonomiske kraft bag det stadigt voksende behov for transport er enorm, og det er ikke nogen nem opgave at tæmme eller kanalisere den over i andre baner. Erfaringerne viser, at opgaven kun kan løses, hvis der udvikles en politik, der sammentænker transportpolitikken, den fysiske planlægning og andre politikker på en måde, så de støtter hinanden, og ved at udvikle dem på en åben, gennemsigtig og demokratisk måde, så de er sikret tilstrækkelig politisk og folkelig opbakning på alle styringsniveauer. Der bør ved tilrettelæggelsen af de nye strategier og politikker navnlig tages hensyn til behovene blandt ældre og handicappede og husstande med lave indkomster.

3. Koordinationen af transportpolitikken og den fysiske planlægning kan bl.a. omfatte:

3.1. Fysisk planlægning og hermed sammenhængende politikker, der fremmer en mere bæredygtig bytransport, bør omfatte:

- fokus på større boligthed i lokalplanerne,
- fremme af kompakte bebyggelser med korte afstande til alle væsentlige serviceinstitutioner i byudviklingen,
- fremme af udvikling af små og mellemstore byer frem for allerede overbelastede større byområder,
- begrænsning af udvidelsen af den bymæssige bebyggelse i de grønne udkantsområder omkring byerne, etablering af grønne zoner i og omkring byerne mv.,
- incitamenter til oprettelse af flere lokale faciliteter (forretninger, skoler, kirker, hospitaler, offentlige kontorer mv.) med lille opland og hindring af oprettelse af store, centrale faciliteter med stort og spredt opland,
- incitamenter til blandingsbyggeri frem for adskillelse i funktionsopdelte zoner, der kun er tilgængelige med bil eller offentlig transport,
- incitamenter for befolkningen til at bosætte sig tæt på arbejdspladsen eller andre regelmæssige rejsemål,
- incitamenter til hjemmearbejde i kraft af fuld udnyttelse af internettets muligheder,
- placering af væsentlige (offentlige eller private) faciliteter på steder, der er lettilgængelige med offentlig transport, og begrænsning af parkeringsmulighederne i nærheden af dem eller opkrævning af høje parkeringsafgifter,
- incitamenter for virksomhederne til at placere deres aktiviteter inden for rimelig rækkevidde af den lokale arbejdskraft, de lokale leverandører og det offentlige transportnet,

- incitamenter for virksomhederne til at benytte lokale leverandører, levere til lokale markeder, undgå fjernsalg og mindske konsekvenserne af globaliseringen,

- gennemførelse af en teknisk begrundet indregning af de eksterne omkostninger.

3.2. En transportpolitik, der fremmer en mere bæredygtig bytransport, bør omfatte:

- fremme af egnet, ren, lettilgængelig og energieffektiv offentlig transport,
- investering i offentlig transport frem for i veje,
- fremme af ruter og vejbaner, der er forbeholdt offentlig transport,
- begrænsning af parkeringsmulighederne i bykernerne,
- fremme af fodgængerzoner, stier, fortove og cykelruter,
- fremme af mobilitetsstyring,
- øget bevidsthedsskabelse i form af rejseinformation,
- fremme af vejafgifter,
- bilafgifter og brændstofbeskatning, der indregner samtlige de pågældende transportformers eksterne omkostninger, herunder CO₂-udledningen og anden forurening,
- tilskynde myndighederne til slå sig ned i tætbefolkede kvarterer, tilskynde offentligt ansatte til at benytte offentlige transportmidler til arbejde og anvende flekstidsregler.

3.3. Erfaringen viser imidlertid, at det ikke er nogen god idé at gennemføre disse tiltag spredt og enkeltvis. De er kun effektive og politisk acceptable, hvis de gennemføres som led i en mere omfattende strategi, der dels sammentænker de transportpolitiske målsætninger med målsætningerne for den fysiske planlægning, dels inddrager dele af den offentlige sektor og en lang række aktører fra den private sektor.

3.4. En begrænsning af den private transport i byområderne i form eksempelvis af en begrænsning af parkeringsmulighederne eller af vej- og parkeringsafgifter er f.eks. kun acceptabel og effektiv, hvis de alternative, offentlige transportmuligheder er tilstrækkeligt attraktive, dvs. at de er rene, sikre, afgangene er hyppige, og de er pålidelige og overkommelige i pris. Derudover bør der ved tilrettelæggelsen af de nye strategier og politikker navnlig tages hensyn til behovene blandt ældre og handicappede og husstande med lave indkomster.

3.5. Tilsvarende kræver fremme af cykling en række foranstaltninger i form af etablering af særlige cykelruter, passende og sikre cykelparkeringsskemaer både i det offentlige og private rum, incitamenter for personer, som har mulighed herfor, til at benytte cyklen frem for bilen, arbejdsgivertilskud til pendling og udvikling af en kultur, der er befordrende for cyklingen.

3.6. Fremme af lokale forretninger og andre faciliteter kræver passende byplanvedtægter både for at fremme lokalfaciliteterne og hindre etablering uden for bykerne af større faciliteter, som kun kan nås i bil, det kræver en tilrettelæggelse af den lokale skatte- og afgiftspolitik, der virker befordrende for målsætningerne, og det kræver byfornyelsesprogrammer, der fremmer de små lokalfaciliteters tiltrækningskraft, og lokale centre, der kan fungere som katalysatorer for udviklingen.

3.7. Det bliver ikke nogen nem opgave at bremse og vende de tendenser, der har været bestemmende for byudviklingen og udviklingen i bytransporten gennem de seneste 100 år. De fleste af de initiativer, der er blevet taget indtil videre, er blevet taget lokalt, og de har været spredte og haft karakter af eksperimenter. Konflikter mellem forskellige instanser og styringsniveauer har hindret fremskridt. Der er mange velerhvervede offentlige og private interesser, der skal overvindes i processen.

3.8. Den voksende trussel fra klimaforandringerne og den omstændighed, at transportsektorens bidrag til EU's samlede udledning af drivhusgasser er stigende, gør problemerne mere presserende. Der er ikke råd til fortsat stilstand. Der er behov for langt hurtigere at overgå til mere bæredygtige former for bytransport og fysisk planlægning.

4. Foranstaltninger på lokalt og nationalt plan

4.1. Nøglerollen på lokalt plan spilles af de lokale planlægningsmyndigheder i et samarbejde med de lokale trafikskaber og vejforvaltninger og andre offentlige myndigheder. Planlægningsmyndighederne bør udarbejde arealanvendelsesplaner, der styrer udviklingen af de bebyggede områder og transportforbindelserne imellem dem på en måde, så transportmønstret over tid bliver mere bæredygtigt (i kraft af udvikling af intelligente transportsystemer). Transportmyndighederne bør supplere disse planlægnings tiltag med foranstaltninger, der sikrer, at den offentlige transport er tilstrækkelig hyppig, pålidelig og prisoverkommelig til at udgøre et acceptabelt alternativ til privat transport. Sammen bør disse myndigheder udforme integrerede strategier for transport og fysisk planlægning. En række andre offentlige instanser og større bygherrer bør inddrages, og der bør stilles krav om, at de fuldt ud tager højde for transportproblematikken ved tilrettelæggelsen af deres fremtidige strategier.

4.2. Selvfølgelig kommer det til at tage tid at styre udviklingen i retning af en mere bæredygtig transport og fysisk planlægning. Formålet med de integrerede strategier bør være at sikre, at de skridt, der tages, hver gang transportnettene ændres, eller fysiske planlægnings tiltag gennemføres eller justeres, er skridt i den rigtige retning. Visse europæiske byer har allerede gjort fremskridt i denne retning og indført meget innovative politikker med henblik på at fremme den bæredygtige transport. Generelt bremses den slags tiltag i de fleste byer imidlertid af manglende beføjelser og økonomiske ressourcer eller utilstrækkelig forståelse og støtte blandt borgerne. Byerne er også under pres for at tiltrække ikke-bæredygtige former for udvikling. Der er behov for nye samarbejdsformer for at dreje udviklingen i retning af polycentriske, kompakte og bæredygtige byer i fremtiden. Græsrodsinitiativer til grønnere byer bør opmuntres og støttes.

4.3. De nationale (og regionale) myndigheder spiller en nøgle-rolle med hensyn til at fremme og skabe rammer for hensigtsmæssige tiltag på lokalt plan. Sommetider kan der være behov for, at de nationale myndigheder foretager en omfordeling af de lokale instansers og institutioners beføjelser for at lette indførelsen af egentligt integrerede strategier. Eller der kan være behov for, at de pålægger eller opmuntrer de forskellige berørte lokale styringsinstanser til at samarbejde med henblik på at udvikle integrerede strategier. Der kan ligeledes være behov for, at de skaber incitamenter, samler viden og erfaringer og sikrer koordinationen af den politiske indsats på alle niveauer.

4.4. Normalt er det de statslige myndigheder, der er ansvarlige for de grundlæggende lovmæssige rammebetingelser for den fysiske planlægning og styringen af planudviklingen, og som vil kunne tilvejebringe betingelserne for, at de lokale myndigheder vil kunne dreje udviklingen i en retning, der støtter en integreret strategi.

4.5. Normalt er det også de statslige myndigheder, der står for de grundlæggende økonomiske rammer om driften af de offentlige trafikskaber, og ofte er det dem, der vil skulle finansiere en række af de større investeringer, der er behov for. Kontrollen med de skattemæssige rammebetingelser, dvs. skatte- og afgiftspolitikken og de støtteforanstaltninger, der har afgørende betydning for de individuelle og kollektive beslutninger vedrørende den fysiske planlægning, planudviklingen og transporten, ligger også på det statslige niveau.

4.6. Først og fremmest spiller det statslige niveau imidlertid en nøglerolle med hensyn til at øge befolkningernes bevidsthed om de farer, der udgår fra klimaforandringerne og udtømmingen af jordens ressourcer, og om behovet for at gennemføre langt hurtigere og mere gennemgribende tiltag for at ændre transport- og rejsemønstret. EØSU mener, at der er behov for, at alle styringsniveauer i EU udvikler omfattende rammebetingelser og strategier for integration af den fysiske planlægning og transportpolitikken i byområderne.

5. Indsatsen på EU-plan

5.1. De europæiske politikker på transportområdet har hidtil været fokuseret på at etablere og udbygge de vigtigste transportnet, der binder de forskellige dele af Europa sammen. Regional- og samhørighedsfondene har spillet en stor rolle for udviklingen af disse net, herunder navnlig udbygningen af de vigtigste vejnet. I kraft af den førte politik har tendensen været, at mange større europæiske byer er vokset og har spredt sig yderligere, og at udviklingen i retning af en mere bæredygtig bytransport og fysisk planlægning er blevet besværliggjort.

5.2. Kommissionen er på det seneste begyndt at imødegå denne udfordring. En lang række af de centrale spørgsmål blev påpeget i Kommissionens grønbog om bymobilitet og den ledsagende tekniske vejledning i udarbejdelse af bæredygtige bytransportplaner. EU har stillet finansieringsmidler til rådighed for investeringerne gennem struktur- og samhørighedsfondene og Den Europæiske Investeringsbank. Unionen har fremmet udvekslingen af bedste praksis og ydet mindre støttebeløb til forsknings-, udviklings- og demonstrationsprojekter, f.eks. som led i CIVITAS-programmet. Projekterne har været nyttige, og det er fornuftigt at fortsætte og udbygge dem, men de er helt utilstrækkelige til at bevirke en grundlæggende omstilling.

5.3. De nye udfordringer på grund af klimaforandringerne og det presserende behov for på alle områder at træffe foranstaltninger til at begrænse CO₂-udledningen peger i retning af, at der er behov for en ny, fælles europæisk indsats. Kun et større europæisk initiativ kan i tilstrækkelig grad fremskynde omstillingsprocessen i retning af en bedre koordineret bæredygtig transport og fysisk planlægning i fremtiden.

5.4. EU's beføjelser på området er naturligvis begrænsede, og i medfør af subsidiaritetsprincippet vil størstedelen af de vigtigste plankompetencer inden for lokal transport og fysisk planlægning fortsat ligge hos de lokale myndigheder og medlemsstaterne. Ikke desto mindre har EØSU den opfattelse, at der er plads til en betydelig styrkelse af EU's indsats for at igangsætte og opmuntre til lokale og nationale tiltag, navnlig på baggrund af EU's førende rolle med hensyn til bekæmpelsen af klimaforandringerne og CO₂-udledningen.

5.5. EØSU støtter tidligere henstillinger fra Europa-Parlamentet og Regionsudvalget om at styrke EU's rolle på dette område. Udvalget henstiller, at Kommissionen nu vedtager en handlingsplan med en fem-strengt tilgang:

5.6. *A. Ny og intensiveret forskning i samspillet mellem den fysiske planlægning og transportpolitikken i byområderne*

Der blev i EU's 4. og 5. FTU-rammeprogrammer etableret en lang og fin tradition for forskningsprojekter om samspillet mellem bytransport og fysisk planlægning (jf. Marshall and Banister, eds.: Land Use and Transport: European Research: Towards Integrated Policies. London/Amsterdam: Elseviers, 2007). Denne tradition blev brudt i det 6. og 7. rammeprogram. Klimaforandringerne og muligheden for, at der kan opstå energiknaphed i fremtiden, udgør en ny udfordring for byplanlægningen og kræver forskning, der kan udmøntes i politiske tiltag, for at sikre, at de politiske beslutningstagere råder over pålidelig information om den sandsynlige effekt af mulige integrerede strategier, der har til formål at imødegå de stigende energiomkostninger og sikre opnåelse af EU's mål for reduktion af udledningen af drivhusgasser. På baggrund af de muligvis fundamentalt ændrede vilkår er der derfor behov for at revidere og ajourføre resultaterne af tidligere gennemførte undersøgelser. Navnlig følgende politiske spørgsmål bør hurtigst muligt undersøges nøjere:

- *Tilpasning til klimaforandringerne:* Hvordan kan transportpolitikken og den fysiske planlægning kombineres på en måde, der reducerer risiciene i forbindelse med klimaforandringerne såsom oversvømmelser, jordskred, stormfloder, hedeølger mv.?
- *Afbødning af virkningerne af klimaforandringerne:* Hvordan kan transportpolitikken og den fysiske planlægning med færrest mulige ulemper i form af økonomiske omkostninger, social ubalance og begrænsninger i livskvaliteten bedst kombineres med henblik på at opnå EU's og medlemsstaternes målsætninger for reduktion af udledningen af drivhusgasser i 2020 og 2050?
- *Adgang til grundlæggende tjenesteydelser og muligheder for deltagelse i samfundslivet:* Hvordan kan transportpolitikken og den fysiske planlægning på baggrund af den aldrende befolkning/det dalende befolkningstal og de høje energipri-

ser bedst kombineres med henblik på at sikre mindstemål for adgangen til en række grundlæggende tjenesteydelser (sundhed, indkøbsmuligheder, uddannelse) og deltagelse i samfundslivet (under hensyntagen navnlig til behovene blandt ældre og handicappede og husstande med lave indkomster)?

5.7. *B. Udvikling af fælles indikatorer for byområders fremskridt i retning af bæredygtig transport*

Sådanne indikatorer kunne f.eks. omfatte tal for andelen af rejser, der foretages med bæredygtige transportformer (gang, cykling og offentlig transport), set i forhold til omfanget af den private transport. De kunne også omfatte tal for samtlige faciliteters opland (skoler, hospitaler, offentlige kontorer, shoppingcentre) og for, hvordan oplandet over tid kan indsnevres ved at fremme etableringen af flere og lettere tilgængelige lokale faciliteter, dog med bibeholdelse af decentraliserede enheder for offentlige tjenester.

5.8. *C. Udarbejdelse af en oversigt over nuværende praksis for bytransport og fysisk planlægning*

Hovedformålet med oversigten bør være at udpege de institutionelle, lovgivningsmæssige og økonomiske ordninger, der mest effektivt støtter overgangen til bæredygtig transport og fysisk planlægning. Navnlig kunne oversigten dække en række nyere og mere kontroversielle idéer såsom

- vejafgiftsordninger og parkeringsafgifter eller begrænsning af parkeringsmulighederne i bykerne,
- finansieringsordninger til fremme af og driftsstøtte til passende offentlige transportsystemer,
- krav om, at faciliteter med offentlig adgang i passende omfang er tilgængelige med offentlige transportmidler, og at private parkeringsmuligheder i tilknytning til sådanne faciliteter begrænses,
- krav om, at offentlige og private bygherrer inddrager transportproblematikken i deres egne fremadrettede planer, og måske om afgiftspåleggelse og beskatning af bygherrer og driftsansvarlige for større faciliteter for de ekstra transportomkostninger og CO₂-emissioner, de giver anledning til.

5.9. *D. Udarbejdelse af europæiske rammebetingelser for bæredygtig bytransport og fysisk planlægning*

Rammebetingelserne kan f.eks. omfatte:

- Retningslinjer for medlemsstaternes nationale strategier for fremme af bæredygtig bytransport og fysisk planlægning. De nationale strategier skal forpligte de lokale planmyndigheder, transportmyndigheder og vejforvaltninger (og andre relevante offentlige instanser) til sammen at udarbejde lokale planer for bæredygtig bytransport og fysisk planlægning for hver enkelt by og bymæssige bebyggelse.

- Retningslinjer for god praksis og benchmarking i udviklingen af lokale strategier, herunder ordninger der sikrer systematisk og grundig høring af offentligheden og samtlige interessenter med henblik på at styrke bevidstheden om de nødvendige ændringer og i videst muligt omfang skabe konsensus om fremgangsmåden.
- Indikatorer for fremskridt i retning af bæredygtighed og for evaluering af forskellige byers og regioners bidrag til reduktion af CO₂-emissionerne i kraft af bæredygtige udviklingsplaner.
- Bestemmelser om økonomiske tilskud enten fra EU eller medlemsstaterne til finansieringen af de for strategiernes gennemførelse nødvendige investeringer. Der er gennem CIVITAS-programmet blevet ydet støtte til en række

fremragende initiativer, hvorfor programmet efter EØSU's opfattelse bør udvides.

5.10. *E. Revision af de dele af EU's lovgivning og udgiftsprogrammer i øvrigt, der påvirker transporten og den fysiske planlægning*

Størstedelen af de EU-midler, der er blevet udbetalt på transportområdet, er blevet givet som støtte til udvidelse af vej-, jernbane- og luftfartsinfrastruktur ud fra en målsætning om at fremme den økonomiske vækst og har kun i begrænset omfang taget hensyn til støttens CO₂- og bæredygtighedseffekt. Det er rimeligt at foretage en ny vurdering af fordelingen af midlerne under disse programmer med det formål at indføre en systematisk vurdering af investeringernes CO₂-effekt og styre programmerne i retning af større støtte til offentlig transport, jernbanenet og bæredygtig bytransport frem for støtte til en yderligere udvidelse af den tunge, CO₂-udledende langdistancetrafik.

Bruxelles, den 16. juli 2009.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den europæiske glas- og keramikindustriens konkurrenceevne med særlig henvisning til EU's klima- og energipakke

(sonderende udtalelse efter anmodning fra det tjekkiske formandskab)

(2009/C 317/02)

Ordfører: **Josef ZBOŘIL**

Medordfører: **Tomasz CHRUSZCZOW**

I brev af 10. december 2008 anmodede Marek Mora, vicepremierminister med ansvar for europæiske anliggender, på det kommende tjekkiske formandskabs vegne og under henvisning til EF-traktatens artikel 262 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en sonderende udtalelse om:

Den europæiske glas- og keramikindustriens konkurrenceevne med særlig henvisning til EU's klima- og energipakke.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommissionen for Industrielle Ændringer, som vedtog sin udtalelse den 4. juni 2009. Ordføreren var Josef Zbořil, og medordføreren var Tomasz Chruszczow.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15. og 16. juli 2009, mødet den 16. juli 2009, følgende udtalelse enstemmigt:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EU's glas- og keramikindustri er en integreret del af Fællesskabets økonomiske struktur og måske en af områdets ældste industrier med en historie, der går omkring 4 000 år tilbage. Den står i øjeblikket over for en række konkurrencemæssige udfordringer, hvoraf mange skyldes globalisering, skærpet miljølovgivning og stigende energiomkostninger.

1.2. Begge sektorer er energiintensive. Begge bruger oprindelige råmaterialer, og deres produkter sælges primært inden for EU (undersektorerne emballageglas og service har dog et stort eksportmarked. Service eksporteres over hele verden, mens glasemballage anvendes til en stor del af EU's eksport af kvalitetsprodukter). De har til sammen direkte skabt næsten en halv million job og har indirekte ført til langt flere job både inden for råvareforsyningssektoren og de sektorer (navnlig bygge- og anlægssektoren), som anvender sådanne produkter.

1.3. Produkterne er yderst afgørende på dette trin i EU's udvikling, og der findes ikke mange konkurrencedygtige erstatningsmaterialer. Begge sektorer er udsat for konkurrence fra udviklingslandene, som har nydt godt af det vanskeligere erhvervmiljø i EU.

1.4. Hvad angår produktion af vedvarende energi og energibesparelser, opvejer glasprodukter, forudsat at de genbruges ordentligt, den energi, der anvendes i produktionen, og den CO₂, som udledes i den forbindelse. Det er derfor vigtigt at anvende sådanne produkter for at kunne opfylde EU's miljømæssige mål for bolig, transport og vedvarende energi over en livscyklus på 20 år eller mere. Endelig bortskaffelse efter gentagen genbrug er altid emissionsfri.

1.5. EØSU mener, at det er vigtigt at se nærmere på de vigtigste aspekter, som påvirker glas- og keramiksektorens konkurrenceevne, og at skabe et gunstigere erhvervmiljø i EU, som det er blevet anbefalet i analyserne af begge sektorer ⁽¹⁾. Der bør tages højde for begge sektorer særlige kendetegn, nemlig de forskellige anvendelsesmuligheder, de mange forskellige produkter, miljøfordele, energiintensitetsniveauer, koncentrationsniveauet i sektorerne og deres regionale dimension samt andelen af små og mellemstore virksomheder (SMV'er) i begge sektorer.

1.6. Erfaren og engageret arbejdskraft som følge af den lange industri- og håndværkstradition, kvalitetsuddannelse og den kulturelle og samfundsmæssige arv i de enkelte områder og samfund er de mest værdifulde og uerstattelige aktiver for glas- og keramikindustrien. Alle politikker bør tage højde for denne simple kendsgerning. Desværre undervurderes ofte de konsekvenser, som visse politikker kan have på disse værdifulde kulturelle og historiske aktiver, hvis de da ikke ligefrem overses.

⁽¹⁾ Se fodnote 4 og 5.

1.7. Uanset den nuværende økonomiske nedgang er det nødvendigt at se nærmere på nøglespørgsmålene om bevarelse og forbedring af begge sektorer konkurrenceevne, da de er forbundet med systemet og ikke krisen.

1.8. Først og fremmest bør sektorerne støttes i deres innovationsbestrebelse, da dette vil hjælpe EU's glas- og keramikindustri til at styrke sin position på markedet, forbedre sine miljøresultater og til naturligvis at spille en større rolle i bestrebelseerne på at mindske de samfundsmæssige virkninger af klimaændringerne.

1.9. I lyset af sektorerne miljøresultater og deres forventede bidrag til mindskelse af klimaændringerne bør deres inddragelse i EU's emissionshandelsordning derfor i sidste ende ske på retfærdig vis under hensyntagen til sektorerne livscyklusvurderinger og fordele, der er langt større end den miljøbelastning, som forbindes med disse sektorer. Alle forarbejdningsindustrier bør kort sagt fritages for auktionering af kvoter i hele handelsperioden frem til 2020, hvilket vil fjerne væsentlige usikkerhedsmomenter og barrierer i tilknytning til investeringer. Dette kunne forbedre sektorerne konkurrenceposition betydeligt.

1.10. Indvirkningen af EU's energi- og klimapakke på energipriserne i glas- og keramikindustrien - som også påvirker forsyningskæderne (upstream) - bør så vidt muligt begrænses af velfungerende energimarkeder. Det er i den forbindelse afgørende at fremme konkurrencen på energimarkederne og udviklingen af et EU-dækkende elnet, der vil føre til en bedre energiforsynings-sikkerhed på lang sigt.

1.11. Bestrebelse på at øge genbrugsfrekvensen og den efterfølgende anvendelse af genbrugsglas (hvilket giver positive miljøresultater som følge af bedre energieffektivitet og reducerede kuldioxidemissioner) bør i vidt omfang støttes.

1.12. Det er nødvendigt at styrke eksisterende og, om nødvendigt, nye lovgivningsforanstaltninger, som fokuserer på at fjerne illoyal handelspraksis som forfalskning af velkendte design og varemærker. Oprindelsesmærkning kunne også være en del af løsningen. EØSU bifalder ligeledes forbrugerorganisationernes aktiviteter og betragter disse organisationer som naturlige allierede i kampen for produkter med høj merværdi. Opbakning fra forbrugerorganisationer både i og uden for EU er ikke kun til stor fordel for kunderne, men også virksomheder, der fremstiller kvalitetsvarer.

1.13. Yderligere politisk støtte og fælles EU-foranstaltninger kunne bidrage til at:

- fjerne importbarrierer på tredjelandsmarkeder;
- forbedre adgangen til korrekte markedsoplysninger for SMV'er;

— lette adgangen til offentlige indkøbsprocedurer på nye vækstmarkeder;

— fjerne handelsbarrierer for råmaterialer fra Kina;

— fremme genbrug af glasemballage i lukkede kredsløb i EU.

1.14. De udmærkede miljøresultater, som er opnået med mange glas- og keramikprodukter (isoleringsmaterialer, dobbeltruder mv.), bør fremmes som energisparebenchmark for EU's byggeindustri. Endvidere bør denne teknologi inkluderes i alle planlagte teknologioverførsler til de tredjelande, som har et stort energisparepotentiale. Der er f.eks. et stort potentiale i de tidligere sovjetiske lande i betragtning af de kommende energipolitiske ændringer. Fælles projekter (såsom mekanismen for bæredygtig udvikling (clean development mechanism – CDM)) kan ligeledes hjælpe EU's producenter til at modregne deres CO₂-emissioner.

1.15. De incitamenter, som medlemsstatsregeringer har skabt i byggeindustrien for at optimere bygningers energimæssige ydeevne, er det bedste støtteinstrument for glasindustrien og bidrager til klimaændringspolitikken.

1.16. EØSU anbefaler, at myndighederne i EU puster nyt liv i projektet om bedre lovgivning, der er gået i stå, uden at der er sket konkrete (og hårdt tiltrængte) fremskridt. Alle nye retsakter bør desuden overvejes meget nøjere, drøftes med de berørte parter og gøres til genstand for en langt strengere konsekvensanalyse, der er baseret på realistiske data og ikke ubegrundede antagelser. Erhvervs miljøet bør udvides. Yderligere restriktioner er i modstrid med bæredygtighedsprincipperne.

2. Indledning: Konkurrencemæssige overvejelser

2.1. I denne udtalelse, der er blevet udarbejdet efter anmodning fra det tjekkiske formandskab, undersøges konkurrenceevnen i glas- og keramikindustriene som nøgleeksempler på energiintensive industrier. Ud over at fokusere på virkningen af EU's klima- og energipakke tager denne analyse endvidere højde for andre faktorer, der påvirker energiintensive industriers konkurrenceevne generelt og glas- og keramikindustriens konkurrenceevne i særdeleshed.

2.2. På denne baggrund retter EØSU en række henstillinger til de politiske beslutningstagere i forhold til, hvordan glas- og keramikindustrien bør reguleres, for at den kan bevare sin konkurrencemæssige position og levere alle de positive virkninger, den har at tilbyde inden for rammerne af EU's klimaændringspolitik (se det tidligere afsnit).

2.3. Keramik og glas er basismaterialer som f.eks. stål, aluminium og andre ikke-jernholdige metaller, kemikalier, cement, kalk, papirmasse og papir, hvis produktion og omdannelse er energiintensiv og udgør det nødvendige udgangspunkt for industrielle værdikæder ⁽²⁾.

2.4. *De konkurrencemæssige drivkræfter i energiintensive industrier kan opgøres som følger:*

2.4.1. *Erfaren og engageret arbejdskraft* som følge af den lange industri- og håndværkstradition, kvalitetsuddannelse og den kulturelle og samfundsmæssige arv i de enkelte områder og samfund. Sådanne værdier er ofte meget vanskelige at overføre til andre steder.

2.4.2. *Bæredygtig teknologisk innovation og produktinnovation.* Dette er afgørende for at opnå et effektivt materiale- og energiforbrug, kvalitet, pålidelighed, økonomisk effektivitet, holdbarhed, miljøvirkning osv.

2.4.3. *Tilgængelighed af basisråmaterialer*, helst inden for EU. Materialer, der importeres fra politisk sikre regioner til rimelige fragtomkostninger, er dog også særdeles ønskelige.

2.4.4. *Tilgængelighed af energi*, herunder primære energikilder. Denne tilgængelighed kan ikke udelukkende vurderes på basis af et funktionelt energinetværk og energipriser. Energiforsyningsikkerhed spiller også en afgørende rolle. Det energirelaterede fodaftryk skal udregnes over hele værdikæden.

2.4.5. *Konkurrencedygtig driftsstyring og omhyggelig investeringsfinansiering.* På den ene side er råmaterialer og en sikker energiforsyning de største omkostningsfaktorer i energiintensive industrier, og de udgør en ret høj procentdel af de samlede omkostninger. På den anden side har sådanne industrier normalt meget lave fortjenstmargener, ligesom de er kapitalintensive. Alt dette kræver en særdeles konkurrencedygtig driftsstyring og omhyggelig investeringsfinansiering.

2.4.6. *Miljømæssig bæredygtighed og dertil hørende energi- og klimalogivningsrammer.* I EU er disse meget strenge for sådanne grundlæggende energiintensive industrier, selv om de energiintensive industrier i de seneste to årtier har opnået væsentligt bedre miljøresultater, og der kan forventes yderligere gradvise forbedringer som følge af det gennemførte IPPC-direktiv.

2.4.6.1. Særlig opmærksomhed bør rettes mod EU's nyligt vedtagne *klima- og energipakke* ⁽³⁾, som i høj grad vil påvirke de energiintensive industriers konkurrenceevne, som generelt anerkendt af EØSU, Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet i deres relevante dokumenter.

2.4.6.2. Talrige konsekvensundersøgelser er for nylig blevet fremlagt af både myndigheder og de berørte industrier, før og efter at pakken blev vedtaget. Heraf fremgår klart, at energiintensive industrier er følsomme over for kulstoflækage, og at gennemførelsen af pakken skal tilrettelægges nøje, således at der kan tages højde for den økonomiske nedgang og udfaldet af COP 15-forhandlingerne, som skal holdes i København i december 2009.

2.4.6.3. Basismaterialeindustrierne, herunder glas- og keramiksektoren, anvender overvejende fossile brændstoffer og påvirkes på mange måder af udgifterne til de forskellige energikilder. Ud over fossile brændstoffer har de ligeledes et meget højt forbrug af elektricitet.

2.4.6.4. Indtil videre har eksponeringen i forhold til omkostningseffekten af de klimapolitiske foranstaltninger været ensidig og begrænset til EU-lande og -virksomheder, mens tredjelande ikke obligatorisk anvender instrumenter i stil med EU's emissionshandelsordning. Også inden for EU er byrden begrænset til kraftværker og energiintensive industrier.

2.4.6.5. De energiintensive industrier i EU har vist deres positive holdning til klimaændringspolitikken og rapporterer om en absolut reduktion i drivhusgasemissionerne med 6 % baseret på 1990-emissioner, selv om produktionsmængden er steget. Dette viser en reel afkobling af emissioner fra økonomisk vækst. Dette har dog ikke været en billig proces, og der bør i høj grad tages højde for de fysiske grænser for individuelle teknologier i disse sektorer, når der fastsættes yderligere mål og reduktionsmekanismer.

2.4.6.6. Mens elproduktionssektoren kan lade omkostningerne ved klimaændringsforanstaltningerne indgå direkte i energiprispolitikken, er dette ikke muligt for de energiintensive industrier. På grund af den skarpe internationale konkurrence fra tredjelande kan disse sektorer hverken drage fordel af omkostningsoverførsler eller uventede fortjenester.

2.4.6.7. De energiintensive industrier udsættes dermed for virkningerne af EU's emissionshandelsordning to gange. Først skal de indirekte håndtere de stigende priser på elektricitet, hvorefter de skal absorbere de direkte omkostninger ved EU's emissionshandelsordning. Det er muligt, at Rådets og Europa-Parlamentets seneste afgørelser delvist kan mindske den forventede omkostningsbyrde i forbindelse med kvoteauktioneringen – men dette medfører blot, at auktioneringsbyrden flyttes til perioden efter 2020.

⁽²⁾ EØSU's udtalelse »Hvordan påvirkes de industrielle værdikæder i Europa af den aktuelle udvikling på energimarkedet?«, EUT C 77 af 31.3.2009, s. 88-95.

⁽³⁾ Se Kommissionens pressemeddelelse nr. IP/08/1998 på <http://europa.eu/rapid/>.

2.4.6.8. De energiintensive industrier har i de seneste 20 år undergået store teknologiske ændringer for at forblive konkurrencedygtige, og ovennævnte absolutte reduktion på 6 % er derfor opnået på et tidspunkt, hvor der endda forekom en stigning i emissionerne fra elsektoren. Hvis der fastsættes det samme basisår (2005) og de samme reduktionsmål for elproduktion og energiintensive industrier, vil det derfor blot forværre sidstnævntes ufordelagtige situation. Det betyder, at de reelt har opnået en absolut reduktion på hele 50 % i 2005 i forhold til Kyotobasisåret 1990, og at den nye emissionshandelsordning vil tvinge dem til at opnå en yderligere reduktion på 21 % sammenlignet med de rapporterede emissioner i 2005. Således under pres vil de gode resultatskabere blive straffet, og de vil være tvunget til enten at begrænse deres økonomiske vækst eller sågar reducere deres økonomiske aktiviteter – og i sidste ende flytte uden for EU's økonomiske område.

2.4.6.9. Der er ingen tvivl om, at en sådan ensidig eksponering kan føre til udflytning og dermed også den frygtede kulstoflækage. Hverken den nuværende nedgang og den deraf følgende potentielle opsparring af kvoter fra den nuværende handelsperiode eller udsættelsen af kvoteauktioneringen til den kommende periode kan ændre industriens sårbarhed, hvis der ikke internationalt vedtages en **tilstrækkelig** afløser for Kyotoaftalen i 2009.

3. EU's glas- og keramikindustri – vigtige drivkræfter for konkurrenceevnen

3.1. *Glassektoren* ⁽⁴⁾ består hovedsaglig af fremstilling af planglas, emballageglas, service (glas i hjemmet), glasfiber og specialprodukter. I 2007 producerede EU's glassektor omkring 37 mio. tons forskellige typer glas til en værdi af ca. 39 mia. euro, svarende til 32 % af hele verdens produktion. Produktivitetsvæksten i EU har været ret beskeden siden 2000. I forhold til mængde tegnede emballageglas sig for 58 % af produktionen i 2007, og planglas for 27 %. Service tegnede sig for 4 %, mens fiberforstærkning og -isolering tegnede sig for henholdsvis 6 % og 2 %, og specialglas tegnede sig for 3 % af glassekortonngagen.

3.2. I forhold til placering ligger meget stadig i EU-15 – navnlig i Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige, som sammen tegnede sig for 68 % i 2007. De nye EU-medlemsstater var ansvarlige for 15 %, mens resten af EU-15 tegnede sig for 17 %. Tyskland er samlet set den største producent, mens produktionen i EU-12 er koncentreret i Polen og Tjekkiet. Glassektoren i Tyskland, Tjekkiet og Polen udgør en del af den nationale arv i disse lande som følge af dens lange historie i disse områder. Dekorativt glas og krystalglas af høj kvalitet anses ligeledes for at være traditionelle kunstprodukter.

3.3. Beskæftigelsen i EU's glassektor har generelt været faldende siden 2000, primært som følge af en kombination af produktivitetsskrav, øget automatisering, sektorkonsolidering og konkurrence fra lavomkostningsområder. I 2007 beskæftigede EU's glassektor 234 000 personer. EU-12 tegnede sig for næsten 40 % af beskæftigelsen i 2007, hvilket viser de forskelle, som findes mellem EU-12 og EU-15 i kapital- og arbejdskraftintensitet. De fleste job i EU-12 findes i Polen og Tjekkiet, som til sammen tegner sig for ca. 71 % af beskæftigelsen i EU-12. Produktiviteten pr. job var 160,5 tons i 2007.

3.4. Produktionen i glassektoren er mere eller mindre koncentreret i de største undersektors tilfælde (plan- og emballageglas), mens koncentrationen i de andre undersektorer (service og krystal) ikke er særlig høj. Disse undersektorer er derfor udsat for højere risici (markeds- og finansieringsrisici mv.), da mindre producenter mangler ressourcer, navnlig i det p.t. strengere erhvervsmiljø.

3.5. Samlet set sælges det meste af sektorens produktion i EU, hvor tallet i 2007 var 90,7 % (tonnage). 3,496 mio. tons blev eksporteret, hvilket svarer til ca. 9,3 % af den samlede produktion. Service og krystalvarer (25,4 %) og specialvarer (38,6 %) udgjorde langt størstedelen af eksporttonnagen. Eksporten steg med 5,3 % i 2007. I modsætning hertil steg importen årligt med 35,8 % i samme periode, hvilket oversteg den eksporterede tonnage (3,601 mio. tons i 2007). Gennemsnitsprisen på eksporteret glas var 1 780,1 euro pr. ton, hvilket er betydeligt højere end 1 159,5 euro pr. ton for importeret glas. De største importører mængdemæssigt er Kina og Taiwan. Indien, Tyrkiet og Japan importerer også stigende mængder. Den kinesiske import af planglas er blevet ti gange så stor siden 2004.

3.6. EU's glassektor står over for en udfordrende periode i 2007-2009 i takt med, at den økonomiske aktivitet tager af som følge af kredittkrisen, og efterspørgslen reduceres. Bygge- og anlægssektoren virker særligt sårbar, da husholdningernes tillid og forbrug svækkes, og investeringsbehovet falder. En sådan udvikling har naturligvis en betydelig indvirkning på glasindustrien. Ca. 90 % af alle glasprodukter er beregnet til industrisektorer, der fremstiller forbrugsvarer (biler og andre køretøjsindustrier, elektroindustrien, kemikalieindustrien, fødevarerindustrien mv.), og bygge- og anlægssektoren. Glassektoren er i høj grad afhængig af stabiliteten og udviklingen i ovennævnte sektorer.

3.7. Disse udfordrende betingelser vil blive forværret af kapacitetsudvidelsen i EU's nabolande. Det skønnes, at der i perioden 2004-2009 vil blive tilføjet 7,3 mio. tons produktionskapacitet i flere lande, herunder Rusland, Ukraine, Belarus, Qatar, De Forenede Arabiske Emirater og Egypten. Størstedelen af denne stigning vil ske inden for plan- og emballageglas. Med en sådan ekspansion vil handlen sandsynligvis fortsat stige, og dette forstærker behovet for, at de politiske beslutningstagere sikrer, at EU's glasproducenter kan drive virksomhed på lige vilkår.

⁽⁴⁾ FWC's undersøgelser af konkurrenceevnen - Glassektorens konkurrenceevne, oktober 2008.

3.8. EU's glassektor står over for en række konkurrencemæssige udfordringer, hvoraf mange skyldes globalisering, skærpet miljølovgivning og stigende energiomkostninger. Den gradvise stigning i antallet af sammenlignelige billige glasprodukter, som importeres fra nye vækstøkonomier, er et tegn på, at EU's glassektor er ved at miste sin konkurrencefordel, navnlig på markederne for produkter af lav værdi.

3.9. Glassektoren er underlagt miljølovgivning vedrørende energiforbrug, CO₂-emissioner, bekæmpelse af forurening og affald samt andre miljømæssige bestemmelser. Tredjelandsproducenter, navnlig fra udviklingslande, er underlagt en betydeligt mindre streng lovgivning og har dermed færre produktionsmæssige begrænsninger og lavere produktionsomkostninger. Ud over disse aspekter står EU's glassektor over for følgende konkurrencemæssige problemer:

3.9.1. *Krav om nedbringelse af omkostningerne på downstreammarkedet.* Omkostningspresset, der skyldes den intensiverede globale konkurrence i europæiske industrier som bilproduktion, forbrugerelektronik, luftfart og detailhandel, kan påvirke glassektoren negativt. Disse industrier er alle direkte eller indirekte kunder hos EU's glasproducenter i en eller anden form. Globaliseringen har derfor en afsmittende virkning på glassektorens efterspørgselsprofil.

3.9.2. *Global overskydende produktionskapacitet i sektoren.* EU's glassektor har overskydende kapacitet i flere undersektorer, herunder planglas. Dette kan have en negativ indvirkning på EU's glassektor, eftersom det reducerer fortjenstmargenerne, men det vil samtidig være hurtigere at øge produktionen for at imødekomme kundernes krav, når krisen er overstået.

3.9.3. *Opadgående pres på energipriserne (og priserne på produktionsfaktorerne).* Globalt set påvirker en stigende efterspørgsel efter energi den langsigtede forsyning og omkostningerne i EU's glassektor. Dette udgør en alvorlig trussel mod glassektoren, da det er en af de mest energiintensive industrier, og energiomkostningerne udgør en stor andel af de samlede produktionsomkostninger. Det er vigtigt at gøre opmærksom på dominoeffekten af EU's energi- og klimapakke; glas- og keramikindustrien forventes at absorbere de varslede energiprisstigninger i dens drift. Denne stigning skyldes en kombination af faktorer, herunder emissionshandel, investeringer i produktionskapacitet og transmissionsnet og behovet for at sikre en større andel af vedvarende energi i energimixet i elproduktionssektoren. Derudover kan priserne på basisråmaterialer som natriumcarbonat eller sand ligeledes stige i overensstemmelse med udviklingstendensen for energipriser.

3.9.4. *Lovgivning om arbejdsvilkår.* En række love vedrørende arbejdsvilkår påvirker råmaterialerne og den måde, de opbevares, håndteres og anvendes på i produktionen. Mange tredjelands

en mere lempelig lovgivning og dermed lavere produktionsomkostninger. EU's industrielle aktører accepterer dog, at de skal udvise forsigtighed på dette område.

3.9.5. *Handelsrestriktioner og forfalskninger kan hindre eksport til tredjelandsmarkeder.* På mange eksportmarkeder pålægges EU-produkter told. Der er f.eks. indført en høj afgift på EU-produkter, der sælges i USA. Mange EU-glasproducenters konkurrenceevne har lidt under, at tredjelandsvirksomheder forfalsker oprindelige EU-design. Dette er og forventes også fremover at være et alvorligt problem for mange producenter, hvis det ikke håndteres rigtigt og grundigt. Samtidig nyder designrelaterede industrier godt af støtte i form af initiativer som Kommissionens **helpdesk for SMV'er i forbindelse med intellektuelle ejendomsrettigheder i Kina**, skræddersyede undervisningsmaterialer og workshopper samt individuel frontlinjerådgivning om problemer i forbindelse med intellektuelle ejendomsrettigheder.

3.10. I 2006 producerede og solgte EU's keramiksektor⁽⁵⁾ forskellige keramikprodukter til en værdi af ca. 39 mia. euro. Produktivitetsvæksten har været meget beskedent i de senere år. De to største undersektorer er væg- og gulvfliser og mur- og tagsten. Sammen med stentøjsrør udgør de den gruppe af lerbyggematerialer, der sammenlagt tegner sig for 60 % af keramikindustriens produktværdi. Ildfaste produkter, service og dekorationsvarer, sanitetsvarer og tekniske keramiske produkter tegner sig for henholdsvis 13 %, 9 %, 10 % og 5 % af produktværdien. De største produktionsregioner er Tyskland, Det Forenede Kongerige, Spanien og Italien. Tyskland er en stor producent i de fleste undersektorer, hvilket også gælder Det Forenede Kongerige. Italien og Spanien er begge store produktionscentre for keramikfliser, mur- og tagsten og, i mindre omfang, sanitetsvarer. Produktionen i EU's nye medlemsstater synes at være stærkest i Tjekkiet, Polen og Ungarn, som alle har stærke keramiksektorer og traditionelt har eksporteret til andre EU-lande. De nye medlemsstaters andel af EU's keramiksektor er dog forholdsvis lille.

3.11. Det er værd at nævne, at selv om de fleste faktorer, der kendetegner og påvirker glassektoren, også gælder for keramiksektoren, findes der dog stadig en vigtig forskel. Hvor glassektoren er ret koncentreret, har keramiksektoren meget få store koncentrerede og integrerede produktionsanlæg.

3.12. Beskæftigelsen i EU's keramiksektor har generelt været faldende siden 2000, primært som følge af en kombination af produktivitetskrav i lyset af den øgede konkurrence fra lavomkostningsområder. I 2006 beskæftigede EU's keramiksektor 330 000 personer, hvilket er en lille tilbagegang i forhold til 2005 (360 000). De største arbejdsgivere er undersektorerne væg- og gulvfliser og mur- og tagsten. I 2006 tegnede de sig til sammen for ca. 52 % af beskæftigelsen i keramiksektoren, efterfulgt af service og dekorationsvarer med en andel på 22 %.

(5) FWC's undersøgelser af konkurrenceevnen - Keramiksektorens konkurrenceevne, oktober 2008; Eurostat 2006.

3.13. Typisk eksporteres ca. 20-25 % af EU's keramikproduktion (mere end 30 % for væg- og gulvfliser) til tredjelande. Importindtrængningen varierer fra 3-8 % for f.eks. væg- og gulvfliser og ildfaste produkter til over 60 % for service og dekorationsvarer. De største eksportmarkeder for keramiksektoren er USA og derefter Schweiz og Rusland. Den seneste tendens har været en forringet handelsbalance som følge af øget konkurrence på EU's markeder fra lavomkostningslande som Kina og Tyrkiet, fortsat begrænset adgang til visse tredjelandsmarkeder og en gradvis stigende eurokurs i forhold til de fleste valutaer siden 2000. Dermed er handel og navnlig handelsbetingelserne for EU's eksportører blevet vigtige spørgsmål for keramiksektoren

3.14. EU's keramiksektor står over for en række **konkurrence-mæssige udfordringer**, hvoraf mange forstærkes af globaliseringen og skærpet miljølovgivning.

3.15. I nogle produktkategorier, navnlig i undersektoren service, er EU i stigende grad ved at miste sin konkurrencefordel, der bygger på innovation og design, som følge af billig eksport fra vækstlande til EU og andre nøglemarkeder. EU er dog stadig en stor global aktør i mange undersektorer, navnlig inden for fremstilling af væg- og gulvfliser.

3.16. Den anden vigtige konkurrenceevnefaktor er, at EU's keramiksektor står over for skærpet miljølovgivning og kontrol generelt, men især den byrde, som EU's emissionshandelsordning medfører. Selv om energiomkostningerne i gennemsnit udgør 30 % af produktionsomkostningerne i keramikindustrien, er CO₂-emissionerne pr. ton lave. Keramikindustrien har tegnet sig for mere end 10 % af alle industrieanlæg under EU's emissionshandelsordning, men mindre end 1 % af de industrielle CO₂-emissioner, der er omfattet heraf. Som følge af den vedtagne revision af emissionshandelsdirektivet vil ca. 1 800 keramikanlæg være omfattet af EU's emissionshandelsordning i 2013. Disse anlæg vil tegne sig for mindre end 1,5 % af de industrielle CO₂-emissioner, der er omfattet af emissionshandelsordningen. Det er vigtigt at understrege, at keramikanlæg overvejende er mindre anlæg, hvoraf 40 % udleder mindre end 25 000 ton CO₂ om året, og 70 % mindre end 50 000 ton CO₂ om året.

3.17. Omkostningsstrukturen for energiintensive keramikproducenter skades af stigende priser på produktionsfaktorerne – et kendetegn for nogle af EU's keramikundersektorer er, at de i høj grad er afhængige af en række nye råmaterialer, hvoraf en stigende del importeres fra tredjelande. Gennemgangen viser, hvordan den manglende konkurrenceevne i henseende til de produktionsfaktorer, der indgår i fremstillingen af keramik, navnlig på energi-markederne, udgør en hæmsko for de europæiske keramikproducenters konkurrenceevne.

3.18. Det største konkurrenceevneproblem er, at EU's keramiksektor oplever en kraftig stigning i keramikimporten fra tredjelande, hvor miljølovgivningen er mere lempelig, og sundheds- og

sikkerhedslovgivningen mere afslappet. En forholdsvis omfattende EU-regulering har betydet, at EU's keramikproducenter ikke længere konkurrerer på lige vilkår i det globale miljø, og dette har skabt en række udfordringer i forhold til konkurrenceevne, men også forskellige muligheder.

3.19. Keramikindustriens omkostningsstruktur (høje energi- og arbejdskraftomkostninger), sektorens forholdsvis lave rentabilitet og den stigende konkurrence både i EU og på eksportmarkederne vil i den forbindelse gøre det meget svært for keramikproducenter at vælte de ekstraomkostninger, der er forbundet med CO₂-tilladelser, over på kunderne. Endvidere er de teknologier og teknikker, der anvendes i keramikproduktionen til at minimere brændingsovnes energiforbrug, allerede avancerede, og det er usandsynligt, at der sker større stigninger i effektiviteten inden for den nærmeste fremtid.

3.20. Keramiksektoren har brug for en højt kvalificeret arbejdsstyrke og skal have de nødvendige værktøjer og færdigheder til at kunne anvende teknologierne og samarbejde på tværs af forskellige områder, uanset deres placering. Dette er en udfordring for både SMV'er, der udforsker globale muligheder, og store virksomheder, der opererer i flere lande, som det kan ses i murstensektoren. Kompetencegrundlaget kan forbedres ved at fokusere på livslang læring, gøre sektoren mere attraktiv og indføre målrettede uddannelsesprogrammer.

4. Hvordan kan glas- og keramikindustrien bidrage til bæredygtighed i EU, herunder dagsordenen for konferencen i København?

4.1. Fordelene og ulemperne for både glas- og keramikindustrien bør vurderes under hensyntagen til bæredygtighed i sin helhed. Begge sektorer er baseret på oprindelige, nationale mineralressourcer, som er tilstrækkelige store til, at sektorerne kan sikres en lang levetid ikke kun i EU's økonomiske område, men også globalt. Disse sektorer har i vidt omfang forvaltet deres miljømæssige indvirkning og udgør ikke nogen særlig risiko for menneskers sundhed, hverken på arbejdspladsen eller for offentligheden.

4.2. Vi bør ikke i øjeblikket forvente noget gennembrud inden for innovation i glas- og keramikproduktionsprocesserne. Glas smeltes, og keramik brændes ved meget høje temperaturer, hvilket betyder, at der er fysiske grænser for, hvilke reduktioner der kan gennemføres i forhold til kuldioxidemissioner - grænser, som disse sektorer hastigt nærmer sig. Uheldigvis blev der ved udformningen af EU's reviderede emissionshandelsordning ikke taget højde for disse fysiske grænser, eftersom de ikke blev inkluderet sammen med andre energiintensive industrier med iboende emissioner fra deres fremstillingsteknologier.

4.3. De teknologier og processer, som anvendes i disse sektorer, er ligeledes avancerede med hensyn til energiforbrug og kulstofintensitet. De udgør ikke noget klimaproblem, men er snarere en integreret del af dets løsning, hvilket kan ses ved, at glassektoren f.eks.:

- bidrager til at reducere kuldioxidemissioner gennem energibesparelser, idet glas anvendes som isolator,
- bidrager til at producere kulstoffri el i produktionen af vedvarende energi,
- har associerede kulstofemissioner, som er langt lavere end kulstoffordelene, og
- har diverse andre samfundsmæssige fordele som medicin- og fødevarerkonservering, hvilket gør det til en bæredygtig sektor.

4.4. Glas tilhører en gruppe materialer, som har en meget høj genbrugsfrekvens. Normalt er der genbrugskredsløb i fremstillingsprocessen. Det er i visse henseender en affaldsfri teknologi. Genbrugsglas udgør en betydelig del af de anvendte materialer, primært i forbindelse med fremstilling af emballageglas. Dets genvindelig har ingen fysiske grænser med hensyn til materialets livscyklus. Der er indført genvindingsordninger i hele EU, hvilket førte til en genbrugsfrekvens på 62 % for emballageglas i 2007. Alle bestræbelser på at øge genbrugsfrekvensen og anvendelsen af genbrugsglas kan forbedre de deraf følgende miljøresultater på tre måder: (1) det kan forbedre energieffektiviteten: hvis genbrugsglasfrekvensen stiger med 1 %, vil energiforbruget blive reduceret med 0,25 %; (2) det kan reducere kuldioxidemissionerne: hvis genbrugsglasfrekvensen stiger med 1 %, vil CO₂-emissionerne blive reduceret med 0,47 % og (3) det kan spare råmaterialer: hvis der anvendes 1 ton genbrugsglas til fremstilling af nye glas, vil der kunne spares 1,2 ton nye råmaterialer.

4.5. Glasprodukter kan i praksis bidrage til at reducere energiforbruget og dermed CO₂-emissionerne, f.eks. i bygninger ved anvendelse af glasfiberisolering eller energiruder. Væg- og tagisolering kan føre til besparelser på 460 mio. tons om året (mere end EU's samlede Kyotoforpligtelse). Hvis alle enkelt-/dobbelttruder i EU eksempelvis blev udskiftet med dobbeltenergiruder eller tredobbelte energiruder, kunne man undgå årlige emissioner på 97 mio. tons CO₂. Dette svarer til 21 mio. tons olieækvivalenter eller det årlige energiforbrug i bygninger med 19 mio. beboere. Glasfiber, som anvendes til at forstærke plast i vindturbiner, og glasmaterialer, der anvendes i bilindustrien (f.eks. med henblik på at begrænse energiforbruget gennem et mindre behov for luftkonditionering), er andre applikationer, som medfører en reduktion i CO₂-emissioner.

4.6. Solteknologier forventes at vinde kraftigt frem i de kommende ti år. Glas spiller på nuværende tidspunkt en vigtig rolle, når det gælder gennemslagsmaterialer til solcelleteknologier og kraftværker med koncentreret solenergi, herunder solovne, produktion af bio-brændstoffer ved hjælp af solenergi, fotokatalyse, rensning og afsaltning af vand. Disse anvendelser har hurtigt en positiv afsmittning på drivhusgasemissioner og er i miljømæssig overensstemmelse med principperne om energimæssig bæredygtighed. De forskellige ansvarlige undersektorer spiller en afgørende rolle, når det drejer sig om at støtte og fremme disse anvendelser, og deres fortsatte placering i EU er af allerstørste betydning set både fra et akademisk og produktionsmæssigt synspunkt.

4.7. Drivhusgasemissionerne andrager 20 millioner tons i hele glassektoren og 27 millioner tons om året i keramiksektoren. I begge sektorer er reduktionspotentialt meget begrænset. Det giver derfor ikke megen fysisk eller økonomisk mening at inkludere glas- og keramiksektoren i EU's emissionshandelsordning. Endvidere er der risiko for, at potentielle drivhusgasbesparelser sættes over styr. Lignende vurderinger kan fremlægges for næsten alle grundlæggende energiintensive industrier. For store omkostninger bør undgås, når der træffes beslutninger vedrørende kulstoflækage og benchmarkbaseret tildeling for den tredje handelsperiode. Der er behov for særskilte benchmarks for at tage hensyn til den mangfoldighed, der præger de mange forskellige sektorer og undersektorer. Disse bør tage højde for de forskellige produktionsteknikker, energibehov og anlæggenes fysiske muligheder for at begrænse emissioner.

4.8. Som følge af det lave koncentrationsniveau, de mange forskellige produkter og den lave kvalitet af de offentligt tilgængelige statistikker vil det være meget vanskeligt at sikre en fair gennemførelse af EU's emissionshandelsordning i keramikindustrien. Hvad angår vurderingen af keramikindustriens eksponering over for kulstoflækage, kan spørgsmålet om datatilgængelighed og -sammenlignelighed kun løses ved at samle de relevante data på et 3-cifret niveau (NACE rev. 2-2008). På et sådant samlingsniveau kan det påvises, at tre keramiske undersektorer er udsat for »kulstoflækage«. Der er her tale om »ildfaste produkter« (NACE 23.2), »byggematerialer af ler« (NACE 23.3) og »andre porcelænsvarer og keramiske produkter« (NACE 23.4).

4.9. Keramiksektoren rummer ikke samme muligheder for drivhusgasbesparelser som glassektoren, selv om de varmeisolerende egenskaber i moderne mursten og fliser samt mineralfibre fortjener at blive nævnt. Ikke desto mindre er keramiksektoren et godt eksempel på bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion takket være produkttegenskaber som holdbarhed og hygiejne samt æstetiske værdier. Når de først er fremstillet, har de fleste keramiske produkter en potentiel lang levetid, og mange kræver ingen yderligere vedligeholdelse.

4.10. Fremstilling af ildfaste materialer er en meget vigtig undersektor i keramiksektoren. Sådanne materialer er afgørende for mange industrier, som anvender høje temperaturer (jern, stål, glas, kalk og cement). Disse kemikalier kunne ikke eksistere uden ildfaste materialer med høj ydeevne, som støtter og letter anvendelsen af de mest effektive teknologier i ovennævnte sektorer.

4.11. Den vigtigste betingelse for at gøre fremskridt på områderne almen konkurrenceevne og navnlig energieffektivitet og miljøresultater er omfattende og effektiv F&U. Dette gælder samtlige glas- og keramiksektorer, men navnlig undersektoren for specialglas, som generelt afsætter den største andel af sine indtægter til innovation, fordi det fremstillede produkt er i hastig udvikling. Selv om det ikke er nogen stor sektor, hvad tonnage og beskæftigelse angår, er det afgørende for udviklingen af denne undersektor, at den forbliver i EU.

4.12. På kort sigt vil den strenge miljø- og energilovgivning og manglen på lige internationale konkurrencevilkår lægge et enormt pres på EU's SMV'er og lægge låg på privat finansiering af innovative investeringer og F&U. Miljølovgivningen giver dog også et incitament til at investere i F&U med henblik på at forbedre energieffektiviteten og begrænse afhængigheden af traditionelle energikilder. Som følge deraf kan energiens andel af de samlede produktionsomkostninger falde. Disse konsekvenser er dog langsigtede og vil kræve betydelige iværksættertiltag og risikotagning.

4.13. Frem til i dag har nylige lovgivningskrav og strammere standarder ført til øget innovation inden for energieffektivitet og optimering af produkter, når det gælder miljø, sundhed og sikkerhed. Nye genbrugsteknikker er også under udvikling. Ikke desto mindre er den videre udvikling inden for keramikgenbrug noget begrænset som følge af produktets natur.

4.14. Med yderligere forskning kan keramik gøres endnu mere attraktiv som et renere alternativ. Et eksempel på nye produkter er lerblokke med forbedret varmeisolering, der er energiintensive i produktion, og som ligeledes kan føre til energibesparelser, når de anvendes i byggeriet. Et andet eksempel er anvendelsen af keramik i biler. Her kan keramik fungere som en nødvendig teknologi for mange vigtige komponenter i fremtidens motorer som følge af deres enestående modstandsdygtighed over for varme, slitage og korrosion, deres lette vægt og elektriske og varmeisolerende egenskaber. I fremtidens biler vil keramik måske indgå i motorstrukturer, slitageresistente applikationer i brændstofsyste­mer og i yderligere komponenter i ventilarrangementer som ventiler og ventilsæder. Fremtidens biler anvender måske keramiske brændselsceller, så de næsten kører uden emissioner.

Bruxelles, den 16. juli 2009.

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forbindelserne mellem EU og Bosnien-Hercegovina: civilsamfundets rolle

(sonderende udtalelse)

(2009/C 317/03)

Ordfører: **Patrik ZOLTVÁNY**

I et brev af 2. september 2008 bad Margot Wallström, næstformand for Europa-Kommissionen, og Olli Rehn, kommissionsmedlem med ansvar for udvidelsen, udvalget om i henhold til artikel 9 i samarbejdsaftalen mellem EØSU og Kommissionen at udarbejde en sonderende udtalelse om:

Forbindelserne mellem EU og Bosnien-Hercegovina: civilsamfundets rolle.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Patrik Zoltvány til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009 (mødet den 16. juli) følgende udtalelse med 147 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

1. Vigtigste anbefalinger i udtalelsen

1.1. Henstillinger til EU's institutioner og organer om:

- at støtte den sociale og civile dialog aktivt,
- 1.1. Henstillinger til EU's institutioner og organer om:
 - at støtte Bosnien-Hercegovinas regering under udarbejdelsen af en strategi for udviklingen af civilsamfundet ⁽¹⁾,
 - at øge støtten – også den finansielle støtte – til civilsamfundsorganisationerne i Bosnien-Hercegovina, således at de kan bevare deres uafhængighed af regeringen og køre deres projekter på lang sigt,
 - at skabe mere tilpassede og effektive finansielle støtteordninger med det mål for øje at forkorte lange ansøgnings- og beslutningsprocedurer. Dette gælder også for Kommissionens nye instrument til fremme af udviklingen af og dialogen med civilsamfundet. Støtten bør bevilges til forskellige interesserede organisationer og skal kunne tilpasses deres behov,
 - at fremskynde forhandlingerne om visumfrihed og aktivt virke for overholdelse af tekniske og andre normer,
 - at skelne mellem ngo'er og arbejdsmarkedsparter i forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af støttestrategier,
 - at støtte programmer, der sigter mod at opbygge kapacitet hos arbejdsmarkedets parter med henblik på at sætte dem bedre i stand til at føre en effektiv social dialog,
- at påtage sig en formidlende rolle i udarbejdelsen af en ny forfatning,
- at stille krav om gennemførelse af ratificerede internationale aftaler og Bosnien-Hercegovinas forfatning og sikre, at fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer kan lade sig registrere på et specifikt juridisk grundlag, der sætter dem i stand til at fungere effektivt,
- at yde systematisk støtte til de projekter, der gennemføres af civilsamfundsorganisationer, og som fremmer idéen om europæisk integration i hele samfundet. En regelmæssig debat om spørgsmål vedrørende den europæiske integration bør omfatte alle samfundsaktører, herunder civilsamfundet,
- at støtte projekter, der sigter på at overføre knowhow og erfaringer fra EU-medlemsstaterne til Bosnien-Hercegovina. Bidrag fra »nye« medlemsstater fra Central- og Østeuropa kan udgøre en reel merværdi. Betydningen af »venskabsprojekter« bør i højere grad anerkendes og støttes af EU-institutionerne. Det nyligt indførte instrument til fremme af udviklingen af og dialogen med civilsamfundet kan underbygge sådanne aktiviteter,
- at give repræsentanterne for civilsamfundsorganisationer i Bosnien-Hercegovina mulighed for at besøge EU-institutionerne og deltage gratis i konferencer og arrangementer, som afholdes af EU,

(1) Ved EØSU's definition af »civilsamfundet« skal forstås arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne samt ikke-statslige organisationer og interessegrupper.

— at øge støtten til de regionale netværk af civilsamfundsorganisationer i det vestlige Balkan og udvikle regionale programmer,

- at føre en regelmæssig dialog med andre donorer og således sikre civilsamfundsorganisationerne i Bosnien-Hercegovina og det vestlige Balkan som et samlet hele en målrettet, hensigtsmæssig, effektiv og rettidig bistand,
- at afholde regelmæssige møder med repræsentanterne for civilsamfundsorganisationerne for at kunne reagere mere fleksibelt på disses forventninger og behov.

1.2. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har til hensigt:

- at nedsætte et blandet rådgivende udvalg mellem EØSU og civilsamfundsorganisationer i Bosnien-Hercegovina for derigennem at fremme og støtte den civile dialog i Bosnien-Hercegovina,
- at deltage aktivt i Kommissionens (GD for Udvidelse) nye program for mellemfolkelig dialog. EØSU kunne i den sammenhæng forberede og tilrettelægge studiebesøg i EU (navnlig Bruxelles) for repræsentanter for civilsamfundsorganisationer i Bosnien-Hercegovina,
- at give civilsamfundsorganisationer i Bosnien-Hercegovina mulighed for at besøge EØSU og stifte bekendtskab med udvalgets aktiviteter.

1.3. Henstillinger til myndighederne i Bosnien-Hercegovina:

- at skabe en lovgivningsramme, der fremmer civilsamfundet, herunder arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger,
- at udarbejde en strategi for udviklingen af civilsamfundet, der skal danne grundlaget for et levedygtigt civilsamfund, som er en forudsætning for et modent demokratisk samfund. Strategien bør udarbejdes i tæt samarbejde med civilsamfundsorganisationerne,
- at føre en regelmæssig dialog om spørgsmål vedrørende civilsamfundsorganisationer med repræsentanterne for disse organisationer. Regeringens tilgang til civilsamfundet bør være mere rummelig,
- at indføre forskellige incitamenter, herunder af finansiel karakter, for civilsamfundsorganisationerne med henblik på at fremme deres udvikling og bæredygtigheden af deres aktiviteter. Der bør indføres en gennemsigtig støtteordning, der giver civilsamfundsorganisationerne mulighed for at søge om statsfinansieret bistand,
- at føre en mere vidtgående dialog og samarbejde med de offentlige myndigheder for at sikre anerkendelsen af civilsamfundsorganisationerne,

- at løse problemet med registreringen af Bosnien-Hercegovinas sammenslutning af fagforeninger (Konfederacija sindikata Bosne i Hercegovine, KSBiH),
- at fremme oprettelsen af et økonomisk og socialt råd på nationalt plan i overensstemmelse med fremskridtene i forbindelse med skabelsen af statslige institutioner på disse områder,
- at fremskynde gennemførelsen af de nødvendige forudsætninger for visumfrihed,
- at indføre uddannelse i medborgerskab inden for civilsamfundets virkefelter.

1.4. Henstillinger til civilsamfundsorganisationerne i Bosnien-Hercegovina om:

- at styrke bottom-up strategier og civilsamfundets selvorganisering for at styrke anerkendelsen af deres organisationer i samfundet,
- at øge bevidstheden om civilsamfundets rolle i den politiske beslutningsproces,
- at fremme netværksarbejde og dannelsen af partnerskaber f.eks. udveksling af information, viden og erfaring,
- at øge kendskabet til og forståelsen for EU-integrationen, EU-politikker og EU-institutioner,
- at forbedre uddannelsen og videreuddannelsen inden for civilsamfundsorganisationerne,
- at fremme dialogen mellem etniske grupper og forskellige religioner samt udbygning af samarbejdet, netværksarbejdet og partnerskabsprogrammer mellem civilsamfundsorganisationer.

2. Baggrund for udtalelsen

2.1. Den Europæiske Unions mål i det vestlige Balkan

Det vestlige Balkan hører til de allervigtigste regionale prioriteter i EU's udenrigspolitik. EU's vigtigste mål for det vestlige Balkan er at øge stabiliteten og velstanden i regionen. Et lige så vigtigt mål er at forberede landene i det vestlige Balkan på EU-medlemskab. Til opnåelse af sidstnævnte mål anvender EU specifikke førtiltrædelsesinstrumenter.

Stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) blev iværksat med henblik på at hjælpe landene i regionen på vej til et EU-medlemskab. I processen indgår politisk dialog, betydelige handelspræferencer og økonomisk støtte. Derudover udvikles der udstrakte aftalemæssige relationer, som skal hjælpe landene i regionen med at forberede sig på den fremtidige tiltrædelse. Udvikling af civilsamfundet og demokratisering er nogle af målene med stabiliserings- og associeringsprocessen og forventes at bidrage til den politiske, økonomiske og institutionelle stabilisering af regionen. Underskrivelsen af en stabiliserings- og associeringsaftale (SAA) anses for at være et vigtigt skridt hen imod EU-medlemskab.

2.2. *Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og det vestlige Balkan*

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) spiller en vigtig rolle i forbindelse med udviklingen af civilsamfundet i det vestlige Balkan. Udvalget nedsatte i 2004 kontaktgruppen for det vestlige Balkan, der er det eneste permanente særorgan i EØSU, der beskæftiger sig med netop denne region. Gruppen er et af en lang række EU-organer, der arbejder med området, og fokuserer på den merværdi, den kan tilføre EU's arbejde inden for området generelt.

EØSU's væsentlige mål i det vestlige Balkan er at overvåge de politiske, økonomiske og sociale ændringer i landene i det vestlige Balkan og i forbindelserne mellem EU og det vestlige Balkan, mere præcist gennemførelsen af Thessaloniki-dagsordenen og udviklingen i stabiliserings- og associeringsprocessen. Derudover er målene at fremme samarbejdet mellem EØSU og civilsamfundsorganisationerne i det vestlige Balkan, nationale økonomiske og sociale råd eller lignende institutioner og tilskynde og optimere udvekslingen af bedste praksis mellem civilsamfundsorganisationerne i EU og det vestlige Balkan.

3. Den politiske udvikling i Bosnien-Hercegovina

3.1. *Den nuværende politiske situation*

Den politiske proces i Bosnien-Hercegovina er stadig præget af eftervirkningerne af krigen og af Dayton-aftalen, hvorunder den uafhængige stat Bosnien-Hercegovina i sin nuværende form blev oprettet. Konkurrerende politiske kræfter søger på den ene side at drage fordel af den forfatningsstruktur, der blev etableret med Dayton-aftalen, og på den anden side at overvinde de begrænsninger, den naturligt indebærer. Både i det internationale samfund og i selve Bosnien-Hercegovina er der en voksende erkendelse af, at der er behov for at effektivisere og modernisere styringen af landet, selv om denne proces først og fremmest sker efter internationalt pres, og støtten hertil fra de to enheders politiske establishment er noget ujævn.

Den største politiske udfordring for landet i de kommende år er forfatningsreformer, da det er en forudsætning for yderligere fremskridt hen imod en mere demokratisk og effektiv stat, gennemførelsen af den omfattende reformdagsorden og tilnærmelsen til EU. Reformen af forfatningsordningen efter Dayton-aftalen kan ikke påtvinges udefra, men generelt er det internationale samfund og især EU parat til at bistå. Der er nødt til at være enighed herom blandt de politiske aktører i Bosnien-Hercegovina og være bred opbakning hertil i befolkningen. Der er tale om en meget følsom proces, der kan have virkning for alle områder, og som vil kunne tage lang tid at gennemføre.

Det skal bemærkes, at politikerne ser forskelligt på landets fremtid, og at de forskellige etniske befolkningsgrupper stadig nærer en vis mistillid til hinanden. Generelt er den nationalistiske retorik slået igennem, og Bosnien-Hercegovinas ledere har ikke med en reform af de forfatningsmæssige rammer formået at etablere mere funktionelle og mindre omkostningskrævende statslige strukturer, der understøtter processen mod europæisk integration.

På grund af bekymring for den politiske stabilitet i Bosnien-Hercegovina og i regionen er lukningen af Den Høje Repræsentants Kontor flere gange blevet udsat. I februar 2008 gjorde Fredsimpliceringsrådet lukningen betinget af Bosnien-Hercegovinas fremskridt mod fem specifikke mål og af to specifikke betingelser (underskrivelse af stabilitets- og associeringsaftalen og en stabil politisk situation). Bortset fra spørgsmålet om Brčko-områdets endelige status har fremskridtene med hensyn til de fem mål ⁽²⁾ været meget beskedne.

3.2. *De politiske forbindelser med EU, Rusland og nabolandene*

3.2.1. Forbindelserne med EU

Forhandlingerne om en stabiliserings- og associeringsaftale med Bosnien-Hercegovina blev indledt i november 2005. Aftalen blev parferet den 4. december 2007 og underskrevet den 16. juni 2008 efter fremskridt inden for fire af de områder, som Kommissionen og Rådet udpegede i 2005 ⁽³⁾. Så længe stabiliserings- og associeringsaftalen ikke er ratificeret af alle EU's medlemsstater, er aftalens handelsmæssige foranstaltninger gældende via interimaftalen, der har været i kraft siden 1. juli 2008. Stabiliserings- og associeringsaftalen har blandt andet formaliseret de handelspræferencer, som EU (på autonomt grundlag) har givet bosniske produkter siden 2000, og har fået Bosnien-Hercegovina til at udfase handelsrestriktionerne og gradvist nedsætte tolden på EU-produkter. Hidtil har gennemførelsen af interimaftalen være tilfredsstillende.

(2) 1) Acceptabel og holdbar løsning på spørgsmålet om fordeling af ejendom mellem staten og andre myndighedsniveauer; 2) Acceptabel og holdbar løsning vedrørende forsvarrets ejendom; 3) Gennemførelse af beslutningen om Brčkos endelige status; 4) Finanspolitisk bæredygtighed (fremmet af en aftale om en fast metodologi for beregning af koefficienter for anvendelse af myndigheder med ansvaret for indirekte skatter og nedsættelse af et nationalt skatteråd); og 5) forankring af retsstatsprincippet (gennem vedtagelse af en national krigsforbrydelsesstrategi, en udlændinge- og asyllov og en reformstrategi for det nationale retssystem).

(3) 1) Gennemførelse af en politireform i overensstemmelse med aftalen fra oktober 2005 om en omlægning af politiet; 2) fuldt samarbejde med Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende Det Tidligere Jugoslavien (ICTY); 3) vedtagelse og gennemførelse af al nødvendig lovgivning om offentlig tv- og radiovirksomhed; og 4) udvikling af den lovgivning og administrative kapacitet, der sikrer en korrekt gennemførelse af stabiliserings- og associeringsaftalen.

Parallelt med forhandlingerne om stabiliserings- og associeringsaftalen blev der udarbejdet en visumaftale, som blev underskrevet den 17. september 2007 og trådte i kraft i januar 2008. Med aftalen blev gebyrerne for visumbehandling for visse grupper af borgere nedsat og for nogle endda helt afskaffet. Aftalen forenkede endvidere betingelserne for opnåelse af visum for mange grupper af borgere, f.eks. studerende, forretningsfolk, journalister osv. Den 26. maj 2008 tog EU fat på drøftelser om indførelse af visumfrihed for bosniske statsborgere. For at kunne afslutte forhandlingerne skal Bosnien-Hercegovina gøre fremskridt i opfyldelsen af alle kriterierne.

Med hensyn til finansiel førtiltrædelsesstøtte blev det flerårige vejledende programmeringsdokument 2008-2010 for Bosnien-Hercegovina vedtaget i september 2008. Kommissionen bevilgede i alt 74,8 mio. EUR til Bosnien-Hercegovina under instrumentet for førtiltrædelsesstøtte (IPA). De vigtigste indsatsområder er: styrkelse af retsstatsprincippet og de offentlige forvaltningsstrukturer, økonomisk og social udvikling og stabilisering af demokratiet. Inden for rammerne af civilsamfundsfaciliteten blev der bevilget 6,5 mio. EUR til udvikling af civilsamfundet under de nationale programmer for førtiltrædelsesstøtte 2007/2008. Civilsamfundsorganisationer fra Bosnien-Hercegovina drager også fordel af regionale aktiviteter og besøgsprogrammer finansieret gennem programmet med flere støttemodtagere. Derudover er der fra EU's fonde blevet givet 5,7 mio. EU til støtte for Den Høje Repræsentants Kontors budget indtil juni 2009.

IPA-støtten og den resterende bistand under CARDS-programmet iværksættes af Kommissionens delegation i Sarajevo. Decentral forvaltning af støtten er stadig et mål på mellemlang sigt for Bosnien-Hercegovina. Der har været beskedne fremskridt i forberedelserne til decentraliseret gennemførelse. Der er foretaget ansættelser, og yderligere ansættelser er undervejs i den nationale fond og den centrale enhed for finansiering og kontraktindgåelse under finansministeriet. De komplekse institutionelle og politiske rammer i Bosnien-Hercegovina har resulteret i, at ratificeringen af IPA-rammeaftalen er blevet væsentligt forsinket. Den korrekte gennemførelse af aftalen er endnu ikke sikret. Som en konsekvens heraf er også implementeringen af IPA-programmet for 2007 blevet forsinket.

3.2.2. Forbindelserne med Kroatien

Forbindelserne med Kroatien har ændret sig betydeligt siden 2000. De to lande har indgået yderligere aftaler om flygtninges ret til at vende hjem til enten Bosnien-Hercegovina eller Kroatien og underskrevet en frihandelsaftale, som blev udmøntet næsten med det samme. En aftale om dobbelt statsborgerskab med Kroatien blev godkendt af Bosnien-Hercegovinas parlamentariske forsamling i februar 2008. Det anslås, at omkring 400 000 borgere i Bosnien-Hercegovina også har kroatisk statsborgerskab. Der udestår stadig nogle grænsestridigheder, der skal løses, og der er stadig hindringer for overførsel af sager og udlevering af personer mistænkt for lovovertrædelser og forbrydelser mod menneskeheden mellem Bosnien-Hercegovina og Kroatien.

3.2.3. Forbindelserne med Serbien

Forbindelserne med Serbien er blevet betydeligt bedre efter Milosevic-regimets sammenbrud, og der blev oprettet diplomatiske forbindelser den 15. december 2000. Under Bosnien-Hercegovinas formandskab for den sydøsteuropæiske samarbejdsproces (SEEC) i 2003-2004 mødtes udenrigsministrene for landene i det tidligere Jugoslavien med deres kollegaer i de øvrige lande i Sydøsteuropa for at styrke deres intentioner om gode naboskabsforhold, stabilitet, sikkerhed og godt samarbejde i Sydøsteuropa.

Forbindelserne mellem Republika Srpska og Serbien blev styrket under valgkampen i Bosnien-Hercegovina i oktober 2006 og kulminerede med underskrivelsen af en revideret aftale om særlige parallelle forbindelser i Banja Luka den 26. september 2007, idet begge parter dog understregede, at aftalen på ingen måde svækker Bosnien-Hercegovinas suverænitæt, territoriale integritet eller politiske uafhængighed.

Forbindelserne mellem Bosnien-Hercegovina og Serbien er dog endnu ikke fri for potentielle konflikter. Efter Kosovos selvstændighedserklæring er anti-Dayton-retorikken og truslerne om løsrivelse blevet optrappet i Republika Srpska. Den 21. februar 2008 vedtog den nationale forsamling i Republika Srpska en resolution, der sammenkæder situationen i Republika Srpska i Bosnien-Hercegovina med situationen i Kosovo i Serbien, og redegør for, under hvilke omstændigheder Republika Srpska ville være berettiget til at løsrive sig.

3.2.4. Regionalt samarbejde

Forbindelserne til Montenegro er gode og er blevet yderligere udbygget. Der er indgået aftaler om samarbejde på forsvarsområdet, politisamarbejde, samarbejde inden for civilbeskyttelse og grænseoverskridende samarbejde.

Forbindelserne til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er gode både bilateralt og på regionalt niveau. Der er indgået aftaler om tilbagetagelse, politisamarbejde og civilbeskyttelse.

Forbindelserne med Albanien er blevet styrket, og Bosnien-Hercegovina har besluttet at åbne en ambassade i Tirana.

Bosnien-Hercegovina deltager aktivt i regionale samarbejdsprogrammer og -initiativer, som f.eks. den centraleuropæiske frihandelsaftale (CEFTA).

4. Den økonomiske udvikling i Bosnien-Hercegovina

4.1. Den nuværende økonomiske situation i Bosnien-Hercegovina

På trods af de vanskelige politiske betingelser kunne Bosnien-Hercegovina for fjerde år i træk opvise en stabil økonomisk udvikling med en anslået vækst i BNP på 5,5 % i 2008. Inflationen i det første kvartal af 2007 var på blot 1,5 %, men begyndte at stige i det andet halvår af 2007 på grund af stigende fødevarer- og trans-

portpriser og nåede i december op på 4,9 %, hvorefter den hurtigt steg yderligere til 9,5 % i august 2008. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster faldt fra 21,3 % af BNP i 2005 til 11,4 % af BNP i 2006, men blev igen øget i 2007, hvor underskuddet var på 12,7 % af BNP. Handelsunderskuddet faldt fra 49,6 % af BNP i 2005 til ca. 37 % af BNP i 2006 og 2007. Det er ikke p.t. sandsynligt med yderligere forbedringer, da udviklingen i eksporten i 2007 gik langsommere, importen igen er steget, og der sandsynligvis vil være et fald i de direkte udenlandske investeringer som følge af den verdensomspændende finansielle krise. Det samlede overskud på de offentlige finanser var i 2006 på 3 % af BNP, hvilket først og fremmest skyldtes en stor stigning i indtægterne efter indførelsen af moms. I 2007 faldt overskuddet til 1,3 % af BNP og kan blive til et underskud i 2008 på grund af bl.a. en stigning i antallet af momsrefusioner.

Som i de øvrige lande med overgangsøkonomi har Bosnien-Hercegovina en økonomi, der vokser, men landet står samtidig over for udbredt fattigdom og social nød. Arbejdsløsheden skønnes til at ligge mellem 16 og 44 %. Bosnien-Hercegovina er konfronteret med konsekvenserne af den finansielle og økonomiske krise, som udgør en trussel mod den økonomiske, sociale og etniske situation og mod forbindelserne inden for EU og i regionen.

Landets regeringsstruktur er tung og sluger mere end 50 % af BNP. Fragmenterede strukturer, begrænsede ressourcer, mangel på erfaring og en tilgang, hvor det nationale niveau kun støttes på ad hoc-basis, undergraver regeringens muligheder for at udforme og gennemføre politikker.

EU er Bosnien-Hercegovinas vigtigste handelspartner (handelen med EU udgør mere end 50 % af Bosnien-Hercegovinas samlede handel). Underskrivelsen af stabilitets- og associeringsaftalen og interimaftalens ikrafttræden vil sandsynligvis styrke dette forhold og udbygge handelsintegrationen med EU. Bosnien-Hercegovina eksporterer hovedsageligt til Italien, Tyskland og Slovenien. Bosnien-Hercegovina importerer fra disse EU-lande og i mindre grad fra Østrig. Bosnien-Hercegovina eksporterer primært metal, træ og trævarer, mineralske produkter og kemikalier. Landet importerer navnlig maskiner, mineralske produkter, fødevarer og kemikalier.

5. Civilsamfundsorganisationernes nuværende situation og rolle

5.1. Social dialog

5.1.1. De retlige rammer

Der findes ingen officiel social dialog på overordnet plan. Dette skyldes, at der i den gældende forfatning ikke findes bestemmelser om oprettelse af myndigheder på statsniveau med ansvar for social- og uddannelsespolitik.

Den internationale arbejdsorganisations otte grundlæggende konventioner er alle blevet ratificeret af Bosnien-Hercegovina. Foreningsfriheden er garanteret i forfatningerne for Bosnien-Hercegovina, Føderationen Bosnien-Hercegovina og Republika Srpska. Bosnien-Hercegovina og Republika Srpska har forskellig arbejdsmarkedslovgivning. Det samme er tilfældet i Brčko-distriktet.

Bosnien-Hercegovinas lov om foreninger og fonde, der blev vedtaget i december 2001 indeholder ikke bestemmelser om anerkendelse af en sammenslutning af faglige organisationer på nationalt niveau.

Ifølge Kommissionens statusrapport fra 2008 har der imidlertid ikke været fremskridt på området. Det er stadig en hindring for udviklingen af en landsdækkende beskæftigelsesstrategi, at den nationale regering ikke har beføjelser inden for beskæftigelses- og socialpolitikken. Med henvisning til forfatningen afviser Republika Srpska konsekvent at give det nationale niveau indflydelse på de indenlandske arbejdsmarkedsspørgsmål. Beskæftigelsesstrategier og -projekter om aktive beskæftigelsesforanstaltninger er udviklet af de to enheder og Brčko-distrikt. Samordningen imellem dem er dog meget begrænset.

Situationen er den samme, når det gælder den sociale dialog. Sammenslutninger af fagforbund har ikke kunnet lade sig registrere på nationalt niveau. Efter den eksisterende lovgivning er registrering af fagforeninger synonymt med deres anerkendelse og repræsentativitet. Desuden er retsgrundlaget og proceduren for arbejdsmarkedets parter de samme som for alle andre civilsamfundsorganisationer som forbrugergrupper og idrætsklubber, hvilket ikke er rimeligt. Landets komplekse politiske og sociale sammensætning indvirker fortsat på dialogen mellem arbejdsmarkedets parter, og der synes ikke umiddelbart at findes nogen løsninger. Den manglende klarhed, når det gælder anerkendelsen af fagforbund, står i vejen for yderligere fremskridt hen imod kollektive forhandlinger og udviklingen af frivillige overenskomstforhandlinger. Der burde udformes en ny lov til erstatning for ovennævnte lov om foreninger og fonde, således at regeringen ikke længere har skønsmæssige beføjelser i forbindelse med beslutningen om at registrere en ny organisation eller ej.

5.1.2. Arbejdsmarkedets parter

5.1.2.1. Arbejdsgiverne

I Bosnien-Hercegovinas tilfælde kan man vanskeligt tale om aktive arbejdsgiverorganisationer på landsplan. Da der ikke findes noget arbejdsministerium på statsniveau, og mange økonomiske spørgsmål henhører under enhedernes ansvar, foregår der ingen officiel koordinering eller samarbejde blandt arbejdsgiverorganisationer på nationalt niveau.

De to vigtigste arbejdsgiverforeninger er Føderationen Bosnien-Hercegovinas arbejdsgiversammenslutning og Republika Srpskas arbejdsgiversammenslutning. Begge har sæde i økonomiske og sociale råd på enhedsniveau. De vigtigste problemer, arbejdsgiverorganisationerne står over for såvel internt som eksternt, er deres repræsentativitet og en effektiv varetæelse af deres medlemmers interesser over for myndighederne.

5.1.2.2. Fagforeningerne

Organiseringsgraden på det formelle arbejdsmarked i Føderationen Bosnien-Hercegovina og i Republika Srpskas er forholdsvis høj. I Føderationen Bosnien-Hercegovina er arbejdstagerne organiseret i sammenslutningen af uafhængige fagforbund (Savez Samostalnih Sindikata Bosne i Hercegovine, SSSBiH) og i Republika Srpska i sammenslutningen af fagforbund i Republika Srpska (Savez Sindikata Republike Srpske, SSRS). Sammenslutningerne af fagforbund i Bosnien-Hercegovinas to enheder, Føderationen Bosnien-Hercegovina og Republika Srpska, etablerede på en konstituerende generalforsamling i Sarajevo den 24. juni 2005 en fælles paraplyorganisation for fagforeningerne i Bosnien-Hercegovina (KSBiH). KSBiH har ansøgt om at blive registreret på statsniveau, men spørgsmålet er endnu ikke løst.

5.1.3. Vurdering af de eksisterende mekanismer

Der er ikke oprettet et økonomisk og socialt råd på nationalt plan navnlig på grund af uvilje mod at forankre spørgsmålet om social dialog på statsniveau især fra Republika Srpska (4). Der er to arbejdsmarkedslovgivninger – en for hver enhed og intet arbejdsmarkedsministerium på statsniveau. De vigtigste arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål som f.eks. økonomisk politik, arbejdslovgivning og uddannelse henhører under enhedernes og lokalregeringernes kompetence. I Bosnien-Hercegovina er der endnu ikke skabt et egentligt indre marked (end ikke på beskæftigelsesområdet). De økonomiske og sociale råd består kun på enhedsniveau, og deres aktiviteter finansieres af regeringen. Formelt er den væsentlige hindring for oprettelsen af det økonomiske og sociale råd på statsniveau fortsat den manglende anerkendelse af fagforeningernes paraplyorganisation. Man må heller ikke glemme, at arbejdsmarkedsparterernes kapacitet fortsat er ringe, og at deres interne arbejdsmåde skal gøres mere professionel.

5.2. Dialogen med civilsamfundet

5.2.1. De retlige rammer

Bosnien-Hercegovina har kun begrænsede erfaringer med udvikling af civilsamfundet. Før krigen eksisterede der en række offentlige organisationer med aktiviteter inden for især kultur og idræt. Under og efter krigen har de fleste ikke-statslige organisationer (ngo'er) koncentreret deres aktiviteter om fordeling af humanitær bistand og har kun langsomt ændret fokus mod mere almindelige aktiviteter.

Ngo'er kan være registreret på nationalt, enheds-, kanton- (i Føderationen Bosnien-Hercegovinas tilfælde) eller kommunalt niveau. Siden 2002 har loven om foreninger og fonde gjort det muligt for ngo'er at lade sig registrere hos det nationale justitsministerium og være aktive overalt i landet. Men på grund af de besværlige procedurer, der er forbundet med registrering på nationalt niveau, og da denne registrering ikke anerkendes af enhederne (Republika Srpska), foretrækker mange ngo'er at lade sig registrere på enheds-

(4) Premierministeren for Republika Srpska, Milorad Dodik, erklærede den 22. august 2007, at »regeringen for RS vil ikke støtte oprettelsen af de økonomiske og sociale råd i Bosnien-Hercegovina ud fra den vurdering, at de grundlæggende økonomiske og sociale spørgsmål behandles på enhedsniveau, og at skabelsen af dette råd er et politisk spørgsmål«.

niveau. En overenskomst underskrevet i 2004 mellem staten, enhedsregeringerne og Brčko-distriktet om etableringen af et fælles register for foreninger og fonde i Bosnien-Hercegovina »øger foreningers og fondes bevægelsesfrihed og etablerer en ordning om hurtig adgang til information om alle fonde og foreninger«.

Loven om sammenslutninger og foreninger blev ændret og trådte i kraft i 2008. Reglerne om registrering fra 2002 gælder stadig, hvilket vanskeliggør registreringsprocessen. Myndighederne i Bosnien-Hercegovina forsøger at ændre den med henblik på at nedbringe antallet af de krævede formularer. Der er også planer om at indføre online-registrering.

Ifølge en undersøgelse fra De Forenede Nationers landeteam (5) er et af de væsentligste spørgsmål for civilsamfundsorganisationerne den nyligt indførte momsordning. Med momsloven, som trådte i kraft i Bosnien-Hercegovina den 1. januar 2006, blev der indført en ensartet afgiftssats på 17 %, hvilket er ensbetydende med en afgiftsstigning. Derudover inddrives der forskellige (sociale, sundhedsmæssige) bidrag fra civilsamfundsorganisationerne, når de ansætter medarbejdere. Donationer pålægges yderligere skatter. Det er den almindelige opfattelse, at skattefritagelser for civilsamfundet ville blive hilst velkommen og gøre lette deres arbejde.

Et andet vigtigt spørgsmål er den offentlige finansiering af civilsamfundsorganisationer. I de fleste tilfælde opfatter civilsamfundsorganisationerne fordelingen af offentlige midler som ikke værende gennemsigtig nok. Lovgivningen om frivilligt arbejde håndhæves stadig ikke. Det er stadig af allerstørste vigtighed at få rettet op på den ringe gennemførelse af lovgivningen og imødekommet behovet for harmonisering af lovgivningen. Nogle af civilsamfundsorganisationerne bemærker, at lovgivningsprocessen i Bosnien-Hercegovina er uigennemsigtig og umulig at deltage i.

Civilsamfundsorganisationerne oplever, at opbakningen fra myndighederne er svag, hvilket skyldes, at nogle myndigheder opfatter disse organisationer som rivaler. Derudover hersker der en generel misforståelse blandt de lokale myndigheder af værdien og fordelene ved et partnerskab med civilsamfundet.

5.2.2. Situationen inden for de forskellige interessegrupper

Samlet er der i dag registreret næsten 8 000 (6) ngo'er i Bosnien-Hercegovina, men antallet af aktive organisationer er dog ringere. Indtjeningen i den tredje sektor anslås til 4,5 % af BNP, medens driftsudgifterne er på 2,4 %. De ansatte i sektoren udgør 1,45 % af den erhvervsaktive del af befolkningen (7).

(5) Hovedkonklusioner vedrørende samarbejdet mellem FN's agenturer og civilsamfundsorganisationerne i Bosnien-Hercegovina, januar 2007, arbejdspapir fra FN's landeteam i Bosnien-Hercegovina.

(6) Tal fra februar 2005 – oplysningerne indgår i rapporten om det EU-støttede projekt »Kortlægningsundersøgelse af ikke-statslige aktører i Bosnien-Hercegovina«, september 2005.

(7) »Employment, social service provision and the non-governmental organisation (NGO) sector. Status and prospects for Bosnia and Herzegovina. Analysis and policy implications«, Qualitative Study #3, 2.april 2005; DFID Labour and Social Policy Project.

Ngo'ernes væsentligste aktivitetsområde er fremme af menneskerettigheder. Andre vigtige indsatsområder for ngo'erne er uddannelse, ligestillings spørgsmål, økonomisk udvikling, humanitær støtte, udvikling af civilsamfundet, sundhed, børn og unge, samfundsudvikling.

5.2.3. Vurdering af de eksisterende mekanismer

Der er sket visse fremskridt med hensyn til institutionaliseringen af forholdet mellem myndighederne og den ikke-statslige sektor på nationalt niveau. Den 7. maj 2007 underskrev Bosnien-Hercegovinas ministerråd og repræsentanter for civilsamfundet en aftale om samarbejde mellem ministerrådet og den ikke-statslige sektor i Bosnien-Hercegovina.

I oktober 2007 blev der i overensstemmelse med aftalen nedsat et civilsamfundsnavn. Selv om nævnet ikke repræsenterer hele civilsamfundet, er det dog med sine 31 undergrupper det mest indflydelsesrige forum for ngo'er i landet. Der er imidlertid behov for en større indsats fra myndighedernes side for at etablere en regelmæssig og systematisk kommunikation med civilsamfundet og fremme dets deltagelse i politikudformningen.

Bruxelles, den 16. juli 2009.

6. Civilsamfundsorganisationernes rolle i EU's integrationsproces

6.1. Civilsamfundsorganisationerne og den europæiske integrationsproces

Ideen om europæisk integration indtager ikke nogen væsentlig placering i civilsamfundsorganisationernes arbejde. Borgerne i Bosnien-Hercegovina betragter det som et projekt, der ligger langt ude i fremtiden. Hovedparten af organisationerne har begrænset erfaring med at samarbejde med deres søsterorganisationer i EU-landene. Debatten om EU er først lige startet. Civilsamfundets organisationer fokuserer deres projekter på de prioriteringer, som sættes af økonomiske donatorer – internationale organisationer og regeringer samt lokale donatorer. Man mærker ikke rigtigt Bosnien-Hercegovinas opbakning til europæisk integration inden for enkeltsektorer bortset fra aktiviteter inden for internationale ngo'er. Til trods herfor støtter 80 % af borgerne i Bosnien-Hercegovina et fremtidigt EU-medlemskab, hvilket er et godt udgangspunkt for civilsamfundsorganisationernes arbejde for, at kriterierne for EU-medlemskab opfyldes.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om støj og anden forurening fra vejtransport — konkrete foranstaltninger til fremskridt

(initiativudtalelse)

(2009/C 317/04)

Ordfører: **Edgardo Maria IOZIA**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. januar 2008 i henhold til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

Støj og anden forurening fra vejtransport – konkrete foranstaltninger til fremskridt.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede **Edgardo Maria Iozia** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 16. juli, følgende udtalelse med 109 stemmer for og 7 imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Bekæmpelsen af luft- og støjforureningen inddrager en række institutioner. EU-institutionerne spiller en afgørende rolle, idet de har ansvaret for at fremme og opdatere lovgivningen. Det samme gælder medlemsstaterne, som har ansvaret for at iværksætte lovgivningen gennem vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser, og de lokale myndigheder, som er ansvarlige for kontrollen med forurenende stoffer og støj. At udviklingen er stagneret kan tilskrives et fælles ansvar, og hvert enkelt ansvarsniveau må øge indsatsen for at fjerne eller minimere risiciene for borgernes sundhed og velvære.

1.2. Forureningen fra transport - privat, offentlig og godskørsel – er skyld i alvorlige sygdomme og forringer livskvaliteten for befolkningen især i byområder, hvor over 75 % af de europæiske borgere bor. På trods af Kommissionens initiativer, bl.a. den nylige pakke om grønnere transport, der søger at tilpasse den europæiske lovgivning, mærker man i medlemsstaterne, at udviklingen i bekæmpelsen af luft- og støjforureningen fra trafikken er stagneret.

1.3. Selv om lovgivningen om i hvert fald luftkvaliteten igennem årene er blevet tilpasset og forbedret, bør der ikke desto mindre fokuseres på de manglende fremskridt, når det gælder omfanget og kvaliteten af kontrol af såvel emissionerne fra motor-køretøjer og motorcykler som mængden af gas og partikler i luften. Kommissionen har ganske vist sat mærkbart skub i fremskridtene på det tekniske og videnskabelige område med Tremove-programmerne, med analyser af virkningerne af diverse politikker inden for transportsektoren og med udviklingen af COPERT 4-systemet (*Computer program for estimating emissions from road transport*) inden for rammerne af aktiviteterne i det europæiske temacenter for luft og klimaændringer, som det fælles forskningscenter har videreudviklet. Denne metodologi indgår som en integreret del af vejledningen om emissioner i Europa, Emep/Corinair, der er udarbejdet af den taskforce under FN/ECE (FN's Økonomiske Kommission for Europa), som beskæftiger sig med vurdering og fremskrivninger af data.

1.4. I pakken om grønnere transport indgår der et forslag om at nedbringe støjforureningen fra jernbanetrafikken, og den 22. juni 2009 vedtoges forordningen (KOM(2008) 316 endelig) om motorkøretøjers generelle sikkerhed, som fastsætter en betydelig sænkning af støjgrænserne for dæk.

1.5. EØSU henstiller til Kommissionen, Rådet af miljøministre, Rådet af ministre for beskæftigelse og social-, sundheds- og forbrugerpolitik og Europa-Parlamentet omgående at tage skridt til at styrke kontrolforanstaltningerne og således værne om borgernes sundhed. En kontrol af »off cycle«-emissioner og kontrol af køretøjer på vejene, især når de er i brug, ville vise, at motorkøretøjerne i dag er mere støjende end for 30 år siden, og at emissionerne langt overstiger dem, der blev konstateret i prøvecyklusserne.

1.6. EØSU understreger, at der ikke findes en konsolideret strategi. FN/ECE-regulativerne indeholder ikke bestemmelser om effektive kontrolordninger som EU-forordningerne og ordningen med fabrikanteklæringer, hvorfor kontrollen er overladt til markedets kontrolmekanismer, hvilket har vist sig at være utilstrækkeligt.

1.7. EØSU peger på mange tiltag, som de forskellige myndigheder i EU, medlemsstaterne og regionerne kunne iværksætte for at nedbringe virkningerne af luftforureningen:

- inddragelse af befolkningen ved at tilskynde til fornuftig adfærd med henblik på opnåelse af velfærd for alle gennem større gennemsigtighed og øget information via skiltning og internettet;
- støtte til undervisning og uddannelse om emner vedrørende miljøet og økologi;

- udbredelse af god praksis som mobilitetskort, der giver adgang til gratis offentlig transport;
 - anvendelse af elektriske sporvogne og trolleybusser til den offentlige transport i byerne, der i dag også kan køre på batterier, hvilket gør det muligt at anvende dem i områder uden luftledninger;
 - begrænsning af den private trafik ved at forbedre og udbygge den offentlige transport;
 - vedtagelse af differentierede afgifter på motorkøretøjer og brændstoffer afhængigt af, hvor meget de forurener, betaling for adgang til bycentre fastsat i overensstemmelse med borgernes betalingssevne og omfanget af emissioner;
 - internalisering af de eksterne omkostninger, særligt dem, der relaterer sig til borgernes sundhed;
 - udvikling af integrerede transportpolitikker, hvorunder den miljømæssige bæredygtighed af de enkelte projekter skal klarlægges;
 - bidrag til at ændre livsstil i retning mod mindre spild og mere økologi;
 - støtte til bæredygtig mobilitet til fods og på cykel på korte strækninger ved at forbedre infrastrukturen for fodgængere og cyklister;
 - undgåelse af unødigt transport;
 - revision af logistikforvaltningen og »just-in-time«-produktionen;
 - fremme telearbejde, hvor det er muligt;
 - mindskelse af trafikoverbelastningen gennem bedst mulig udnyttelse af alle transportformer ved at prioritere den offentlige transport;
 - støtte til forskning og innovativ udvikling af materialer og teknologiske løsninger, der kan nedbringe de forurenende stoffer fra trafikken og vejtransporten som brintbrændsels-celler til biler, elektriske biler og biler, som kører på kulbrinte med lav udstødning som syntesegas, metan og lpg;
 - udførelse af skrappe regelmæssig kontrol især i de lande, hvor bilparken er ældst og forurener mest (f.eks. er 60 % af bilerne i Polen mere end 10 år gamle).
- 1.8. For at afbøde virkningerne af støjforureningen kunne der stilles forslag om:
- natlige begrænsninger for den private trafik i beboelsesområder;
 - hastighedsnedsættende anordninger i vejbelægningen;
 - forbedring af asfaltkvaliteten;
 - støjabsorberende værn i de tættest trafikerede områder;
 - reelt afskrækkende bøder til køretøjer, der overstiger grænserne for støjforurening, og i nogle tilfælde beslaglæggelse med særlig fokus på motorcykler;
 - støjkontroller, der på bedre vis afspejler forholdene under »normal« kørsel med bilen;
 - hyppigere lægeundersøgelser for dem, som er i størst fare for at blive udsat for støjforurening;
 - effektive tiltag til trafikaflastning ved især at reservere flere særlige kørebaner og veje kun til offentlig transport;
 - særlige bestemmelser og passende indretninger for dem, der arbejder på gaden og indånder forurenede luft og/eller er udsat for vedvarende støj.
- 1.9. Der bør også anvendes livscyklusanalysemetoder for de indirekte emissioner fra transport:
- produktion og transport af brændstof (udvinding, transport til raffinaderi og tankstationer og ved batteridrevne biler også emissionerne fra elproduktionen);
 - bilproduktionen (emissioner fra industrien, herunder bortskaffelse af affald);
 - veje og parkeringspladser (hvis parker eller grønne områder inddrages ved anlæg heraf, forringes luftkvaliteten, fordi virkningen af fotosyntese udebliver).
- 1.10. Nærværende udtalelse omhandler kun udledningen af forurenende stoffer og støj fra vejtransport. Debatten har vist, at der er behov for en nærmere undersøgelse af andre transportformer og fritidskøretøjer og af forureningen fra landbruget. Tog, fly, søgående skibe og skibe i de indre farvande, mobile ikke vejgående maskiner som traktorer og jordbehandlingsmaskiner, maskiner til byggeri og minedrift bør ligeledes kontrolleres ⁽¹⁾.

2. Indledning

2.1. Det Europæiske Råd har på trods af visse vanskeligheder godkendt hele energi- og klimapakken, og kan således tage til konferencen i København i december med god samvittighed og konsolidere sin førerrolle, når det gælder viljen til reelt at bekæmpe udledningen af drivhusgasser.

⁽¹⁾ EUT C 220 af 16.9.2003, s. 16.

2.2. Det samme kan ikke siges om resultaterne med de initiativer, der sigter mod at nedbringe udledningen af forurenende stoffer og støjforureningen fra transportmidler.

2.3. Der er to primære årsager til, at trafikken har negative virkninger for folkesundheden, nemlig udledning af forurenende stoffer til luften og støj. De forurenende stoffer fra trafikken, som har størst direkte, negativ virkning for sundheden, er kvælstofmonoxid og kvælstofdioxid (NO og NO₂), kulilte (CO), svovldioxid (SO₂), ammoniak (NH₃), flygtige organiske forbindelser (VOC) og partikler eller drivgasser. Disse stoffer betegnes som primære stoffer, eftersom de udledes direkte fra motorkøretøjerne, hvorimod andre stoffer, benævnt sekundære, opstår som følge af reaktioner i atmosfæren, bl.a. ammoniumnitrat (NH₄NO₃), ammoniumsulfat ((NH₄)₂[SO₄]) og sekundære organiske drivgasser.

2.4. Vejtransporten er i EU27 hovedsynderen, når det gælder udledningen af NO_x (39,4 %), CO (36,4 %), NMVOC (ikke metanholdige flygtige organiske forbindelser) (17,9 %), og den næststørste kilde til udledning af PM10 (17,8 %) og PM2,5 (15,9 %) (Det Europæiske Miljøagentur, teknisk rapport 2008/7, 28. juli 2008).

2.5. Naturlige primære partikler stammer fra vulkanudbrud, skovbrande, erosion og forvitring af klipper, planter (pollen og planterester), sporer, saltvandssprøjt og insekter. Naturlige sekundære partikler er fine partikler, der opstår ved oxidering af visse stoffer som svovldioxid og hydrogensulfid ved brand og i vulkaner, kvælstofilter, der frigøres fra jorden og terpener (kulbrinter), der afgives af planter.

2.6. Menneskeskabte primære partikler stammer fra brug af fossile brændstoffer (opvarmningen af boliger, varmekraftværker osv.), udstødningen fra motorkøretøjer, slid på dæk, bremses og vejbelægningen og forskellige industrielle processer (støbning, minedrift, cementproduktion osv.). De store mængder støv, der kan opstå i forbindelse med forskellige landbrugsaktiviteter, skal også nævnes. Menneskeskabte sekundære partikler opstår derimod først og fremmest som følge af oxidering af kulbrinter og svovl- og kvælstofdioxid udledt af menneskets forskellige aktiviteter.

2.7. Partikler klassificeres efter størrelse fra nanopartikler over fine partikler til synligt støv. Partikler med en diameter på under 10µm defineres som PM10 og partikler med en diameter på under 1µm som PM1. De mindste partikler er de farligste, eftersom de trænger længst ned i lungerne.

2.8. Bilerne udleder andre stoffer, som ikke er direkte sundhedsskadelige, men som ifølge Det Europæiske Miljøagentur er meget belastende for miljøet, bl.a. drivhusgasser, kuldioxid (CO₂), metan (CH₄) og nitrogenoxid (N₂O). Også disse stoffer er en kilde til betydelig bekymring i samfundet, og der er fastlagt grænser for koncentrationen heraf i lovgivningen om motorkøretøjers udstødning.

2.9. Ligesom det er tilfældet med emissionerne fra trafikken, afhænger koncentrationen af forurenende stoffer i lav højde af vejrforholdene. Særligt i forbindelse med temperaturinversion hæmmer lave temperaturer ved jorden de konvektionsstrømme, som skaber røre i atmosfæren, og derved får de forurenende stoffer lettere ved at ophobe sig i de nederste lag. Dette forekommer især i dale i bjergområder, hvor luftforureningen giver særlig anledning til bekymring.

2.10. Epidemiologiske undersøgelser af de forurenende stoffers indvirkning på helbredet viser, at kronisk bronkitis og emfysem er virkninger på kort sigt ved høje partikkelkoncentrationer, mens dokumentationen er svag, når det gælder sammenhængen med allergier som astma, høfeber og eksem.

2.11. De helbredsmæssige følger af støj kan påvirke hørelsen eller have andre negative virkninger og har fået EU til at indføre grænser for støjeksponeringen for arbejdere og beboere. De vigtigste regler for beregning af støjeksponeringen er fastlagt i følgende standarder: ISO1996-1:2003, ISO1996-2:2006, ISO9613-1:1993, ISO9613-2:1996 og i direktiv 2002/49/EF.

2.12. Hørelsen reagerer forskelligt over for de forskellige frekvenser i hørespektret (fra 20 til 20 000 Hz), og for at tage højde herfor anvender man ved vurderingen af støjeksponeringen vægtningskurver for at fastlægge spektraltætheden i forhold til høresystemets følsomhed. Vægtningskurve A er den mest almindeligt anvendte og måler den vægtede eksponering udtrykt i dB(A).

3. EU-lovgivningen

3.1. Luftkvalitet

3.1.1. Luftkvaliteten er et af de områder, hvor EU har været mest aktiv i de seneste år med henblik på at udvikle en overordnet strategi gennem fastlæggelse af langsigtede mål for luftkvaliteten. Der er indført direktiver for at kontrollere niveauet for visse forurenende stoffer og overvåge koncentrationen heraf i atmosfæren.

3.1.2. I 1996 vedtog Rådet af miljøministre rammedirektiv 96/62/EF om vurdering og styring af luftkvalitet. Med direktivet blev den gældende lovgivning revideret, og der blev indført nye luftkvalitetsstandarder for luftforurenende stoffer, der ikke tidligere var omfattet af regler. Der blev endvidere fastlagt tidsfrister for udarbejdelsen af afledte direktiver om en række forurenende stoffer. På listen over luftforurenende stoffer, der er omfattet af direktivet, findes svovldioxid (SO₂), kvælstofoxid (NO_x), partikler (PM), bly (Pb), ozon (forurenende stof omfattet af allerede eksisterende mål for luftkvaliteten), benzen, kulilte, polyaromatiske kulbrinter, cadmium, arsen, nikkel og kviksølv.

3.2. Afledte direktiver

3.2.1. Rammedirektivet er blevet fulgt op af andre såkaldt afledte direktiver, der fastlægger grænseværdier for hvert enkelt forurenende stof og referenceværdier for ozon. Ud over at fastsætte grænseværdier for luftkvalitet og tærskelværdier for forureningsvarsling er målene med de afledte direktiver at harmonisere overvågningsstrategierne, målemetoderne og metoderne til kalibrering og vurdering af luftkvaliteten med det formål at nå frem til sammenlignelige målinger i hele EU og forsyne borgerne med nyttig information.

3.2.2. Det første afledte direktiv (1999/30/EF) om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften trådte i kraft i juli 1999. For at bane vejen for en ordning med harmoniserede og strukturerede indberetninger fastlagde Kommissionen detaljerede foranstaltninger, der gør det muligt for hver medlemsstat at indgive oplysninger om dets planer og programmer. Disse foranstaltninger er beskrevet i beslutning 2004/224/EF.

3.2.3. Det andet afledte direktiv (2000/69/EF) om grænseværdier for benzen og carbonmonoxid i luften trådte i kraft den 13. december 2000. Reglerne for de årlige indberetninger efter dette direktiv fremgår af Kommissionens beslutning 2004/461/EF.

3.2.4. Det tredje afledte direktiv 2002/3/EF om ozon blev vedtaget den 12. februar 2002 og fastlægger de langsigtede mål, som svarer til Verdenssundhedsorganisationens nye retningslinjer og referenceværdier for koncentrationer af ozon i luften, der skal nås inden 2010. Disse mål retter sig efter direktiv 2001/81/EF om nationale emissionslofter.

3.2.5. Det fjerde afledte direktiv 2004/107/EF fra Europa-Parlamentet og Rådet af 15. december 2004 vedrører nedbringelse af koncentrationen af arsen, cadmium, kviksølv, nikkel og polycykliske aromatiske kulbrinter i luften.

3.2.6. For ikke så længe siden blev direktiv 2008/50/EF om luftkvaliteten og renere luft i Europa vedtaget. Direktivet er en samenskrivning af rammedirektivet og de tre første afledte direktiver, hvorimod det fjerde afledte direktiv først vil blive indarbejdet, når der er indhentet tilstrækkelige erfaringer med gennemførelsen. Dette nye direktiv fastlægger bestemmelser om målinger af fine PM_{2,5}-partikler ved at fastlægge nationale reduktionsmål, indikatoren for gennemsnitlig eksponering og en grænseværdi på 25 µg/m³ og 20 µg/m³ fra og med 2020. Direktivet blev vedtaget efter indarbejdning af Verdenssundhedsorganisationens (WHO) rapport »Air Quality Guidelines Global Update 2005« (opdaterede retningslinjer for luftkvaliteten på verdensplan 2005), som påviste, hvor farlige PM_{2,5} er, og tillige fastsatte faretærskelværdier for NO_x, SO_x og O₃.

3.2.7. Det vægtigste argument for brugen af PM_{2,5} er, at de er det bedste redskab til måling af menneskeskabte aktiviteter, særligt forbrændingskilder (rapport fra Den Videnskabelige Komité for Sundheds- og Miljørisici, 2005).

3.3. Støjforurening

3.3.1. Direktiv 70/157/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilladt støjniveau daterer sig tilbage til 1970.

3.3.2. Der gik helt ind til 1986, før direktiv 86/188/EØF om beskyttelse af arbejdstagere mod risici ved at være udsat for støj under arbejdet blev vedtaget.

3.3.3. Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2002/49/EF af 25. juni 2002 vedrører vurdering og styring af ekstern støj defineret som uønskede eller skadelige udendørslyde fremkommet ved menneskers aktiviteter, herunder støj fra transportmidler.

3.3.4. Efterfølgende vedtoges Kommissionens direktiv 2007/34/EF af 14. juni 2007 om ændring, med henblik på tilpasning til den tekniske udvikling, af Rådets direktiv 70/157/EØF om tilladt støjniveau og udstødningssystemer for motordrevne køretøjer og regulativ nr. 117 fra De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (FN/ECE) - Ensartede forskrifter for godkendelse af dæk med hensyn til rullestøjmission og vejgreb på vådt underlag (EUT L 231 af 29.8.2008). Hertil kommer den nylige vedtagelse af forordningen (KOM(2008) 316 endelig) om motorkøretøjers generelle sikkerhed, som fastsætter en betydelig sænkning af støjgrænserne for dæk.

4. Den aktuelle situation

4.1. En undersøgelse foretaget af Det Europæiske Miljøagentur (*Exceedance of air quality limit values in urban areas. Core set indicators assessment*, december 2008) over en tiårig periode fra 1997 til 2006 viser nedenstående tal for den procentandel af bybefolkningen, som potentielt har været udsat for koncentrationer i den omgivende luft, der overstiger de grænseværdier, som EU har fastsat for at beskytte menneskers sundhed:

- 18-50 %, når det gælder partikler (PM₁₀) (50 µg/m³ om dagen i ikke mere end 35 dage i et kalenderår),
- 18-42 %, når det gælder kvælstofdioxid (NO₂) (40 µg/m³ pr. kalenderår), med en svagt nedadgående tendens,
- 14-61 %, når det gælder ozon (O₃) (120 µg/m³ om dagen i gennemsnitligt 8 timer ikke mere end 25 gange pr. kalenderår). Den højeste procent på 61 % blev nået i 2003, og der kan ikke påvises nogen pålidelig tendens,
- for svovldioxid (SO₂) var den udsatte del af befolkningen mindre end 1 % (125 µg/m³ må ikke overskrides i mere end 3 dage pr. kalenderår).

5. Skader fra støj- og luftforurening

5.1. Støj er i dag en af de væsentligste årsager til forringet livskvalitet i byerne. Selv om tendensen i EU i de sidste 15 år viser en reduktion af de allerhøjeste støjniveauer i de mest udsatte områder, er antallet af områder med et støjniveau, der betegnes som alarmerende, på samme tid øget, hvilket har betydet, at den udsatte del af befolkningen er vokset, og at de positive virkninger af den førstnævnte tendens er blevet udlignet.

5.2. Støj defineres almindeligvis som »uønsket lyd« eller »ubehageligt og irriterende lydindtryk«.

5.3. Der er tre mulige måder at bekæmpe støj på:

- ved at sætte ind over for støjklenderne (mindskelse af emissionerne ved kilden eller forbedring af betingelserne for mobilitet inden for en bestemt del af et område),
- ved at sætte ind over for støjspredningen (ved at skabe så stor afstand som muligt mellem beboelsesområder og områder med mest støjledning),
- ved at anvende passive beskyttelsesanordninger (støjvolde) ved de bygninger, der er mest udsat for støjmission.

5.4. De sygdomme, som oftest opstår på grund af støj, kan påvirke hørelsen, men også medføre andre gener. Nedsat hørelse, tinnitus (den susen for ørerne, som kan skyldes permanent skade på hårcellerne i øresneglen) og problemer knyttet til nervebanerne i det indre øre og det eustachiiske rør. Eksponering for støj fører til akutte og kroniske høreskader. Trafikstøj når ikke de støjniveauer, som kan udløse akutte skader. Hørelsen kan komme sig over de negative virkninger af kronisk støjeksponering, hvis den får lov at hvile i tilstrækkelig lang tid. Derfor er grænseværdierne for kronisk eksponering beregnet i forhold til arbejdstagere, der i gennemsnit er udsat for en samlet A-vægtet eksponering i løbet af en 8-timers arbejdsdag. Grænseværdien er for personer i EU fastsat til Lex, 8h = 87 dB(A) pr. dag.

5.5. Af andre sygdomme kan der være tale om hjertekarsygdomme, problemer med fordøjelsessystemet som følge af stress, akut hovedpine og problemer i det endokrine system som følge af ændringer i væsentlige parametre. Det er endvidere konstateret, at virkningerne af støj kan give sig udslag i irritation og søvnbesvær og kan forværre allerede eksisterende psykiske lidelser. Sammenhængen mellem et højt irritationsniveau (som er et subjektivt parameter) og støjniveauet fra trafikken, herunder jernbanetrafik, er blevet påvist i en lang række studier, særligt når det gælder natstøj. Søvnproblemer, der direkte skyldes trafikstøj i nattetimerne, fører ofte andre sygdomme som hjertekarsygdomme og endokrine lidelser med sig, og de forsvinder typisk ikke ved fortsat eksponering, sådan som det er tilfældet med søvnproblemer.

5.6. Når det gælder luftforurening, ser det helt anderledes ud. Hvert år dør der på verdensplan 500 000 mennesker på grund af forurening af den omgivende luft, og den forventede levetid falder (næsten 3 millioner døde som følge af indendørs luftforurening). En undersøgelse foretaget af afdelingen for miljøepidemiologi og tumorregistrering ved det nationale institut for studie og behandling af tumorer i Milano viser, at en reduktion af PM10-partikkelkoncentrationen fra 60 til 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ville betyde, at antallet af dødsfald (13 122) ville blive nedbragt med 1 575. Dette bør især interessere indbyggerne i Milano!

5.7. Denne langsigtede fremskrivning bygger på en studie med titlen *Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality and Long-term Exposure to fine Particulate Air Pollution* foretaget af C. Arden Pope III (offentliggjort i JAMA, 2002 - Bind 287, nr. 9) blandt 1 200 000 personer med tilknytning til *Cancer Society* i en observationsperiode, der løb fra 1982 til 1998. WHO har accepteret resultaterne af studien, som viser, at risikoen for at dø er steget med 6 % for den del af befolkningen, der er over 30 år.

5.8. Luftforureningen er skyld i mange sygdomme, herunder akut og kronisk bronkitis, lunge- og hjertekarsygdomme, vejrtrækningsbesvær som åndenød og en stigning i antallet af tumorer, astmaanfald og akut øjenbetændelse.

6. Arbejdstagere udsat for støj- og luftforurening

6.1. Mange kategorier af arbejdstagere overeksponeres i forurenede bymiljøer. Det drejer sig om alle dem, der arbejder på gaden: vedligeholdelsesarbejdere, politi og færdselspoliti, tankpassere, bus- og varebilschauffører. De potentielle risici for de enkelte faggrupper behandles grundigt i EU-lovgivningen og den nationale lovgivning, som fastlægger bestemmelser om passende sikkerhedsforanstaltninger.

6.2. Lovgivningen om luftforurening på arbejdspladser er særlig streng for industrivirksomheder, der anvender farlige materialer, mens larmende udstyr og maskiner skal holde sig inden for de grænser, der er fastlagt i typegodkendelsen, undtagen i de særlige tilfælde, hvor de maksimale grænser overskrides, og der er pligt til at anvende hørevern (tryklufthamre, fræsemaskiner til vej).

6.3. Der er ingen særlige bestemmelser for arbejdstagere, som arbejder på vejene og indånder forurenede luft eller er udsat for kontinuerlig støj. Når det for eksempel gælder buschauffører, er det nødvendigt at reducere årsagerne til støj og vibrationer i køretøjet og forbedre lydisoleringen i førerkabinen. For meget støj påvirker chaufførens ydeevne negativt, idet det er en stressfaktor, der øger muskelspændingen, og gør hans manøvrer mindre nøjagtige. Støj indvirker på det vegetative nervesystem og svækker visse funktioner, som f.eks. fart- og afstandsbedømmelse, der er særlig vigtige, når man kører.

6.4. Alle politiske og administrative niveauer bør påtage sig et ansvar for at forbedre de sundheds- og sikkerhedsmæssige rammer for arbejdstagere ved at øge kontrollerne og indføre strenge straffe for dem, som ikke overholder sikkerhedsreglerne. Arbejdstagere er ofte udsat for ulykker, som kunne have været undgået, hvis beskyttelsesreglerne havde været korrekt opdateret i overensstemmelse med de seneste undersøgelser og den nyeste teknologiske udvikling. Disse undersøgelser omfatter bl.a. de nyeste epidemiologiske studier af de forurenende stoffer, der på en gang kan medføre tab af koncentrationsevne og have fatale konsekvenser.

7. Initiativer for at rette op på de stagnerende resultater

7.1. Indberetningerne fra de europæiske agenturer viser, at kampen mod forureningen stadig er langt fra vundet. De juridiske foranstaltninger til beskyttelse af borgerne skal styrkes med passende kontrolordninger, som bør være uafhængige af myndigheder og lokale forvaltninger.

7.2. Ifølge en meget ny undersøgelse fra Det Europæiske Miljøagentur skyldes stigningen i skadelige emissioner først og fremmest den øgede efterspørgsel på transport, på trods af de forbedringer, der er opnået via energieffektivitet og brændstoffer. Ofte skyldes efterspørgslen imidlertid faktorer, som ikke er direkte relateret til transport (kørsel for at købe ind, til arbejde og på ferie). Beslutninger taget uden for transportsektoren influerer på transportsektorens CO₂-fodaftryk uden hensyntagen til konsekvenserne. Der er behov for en detaljeret analyse af de økonomiske aktiviteter uden for transportsektoren (Det Europæiske Miljøagentur, »Beyond transport policy - exploring and managing the external drivers of transport demand«, teknisk rapport nr. 12/2008).

7.3. For ikke at genere handelen med trafikbegrænsninger har man i nogle byer flyttet fordelingscentrene fra de mest forurenede bydele til stille forstæder eller simpelthen holdt op med at fremlægge data for disse områder.

7.4. Den ordning med fabrikanterklæringer, som anvendes af dækproducenterne, med kontroller under forhold, der minder om specifikke asfaltbelægninger (ujævnheder, indbyggede lydæmpende egenskaber), går især ud på at dæmpe den støj, som kan høres inde i køretøjet snarere end den støj, der høres udenfor af borgerne.

7.5. Støjforurening består af støj i og uden for boligen, som giver anledning til irritation eller forstyrrer roen og menneskets aktiviteter, er helbredsskadelig og ødelæggende for økosystemerne, materiel ejendom, mindesmærker, boligmiljøet og det eksterne miljø eller forstyrrer den lovlige brug af disse miljøer. Støjforureningen må bekæmpes på intelligent vis i et samarbejde med befolkningen, som skal tilskyndes til at udvise fornuftig adfærd for at sikre velfærd for alle.

7.6. I tillæg til fremme af fornuftig adfærd hos især de unge generationer gennem samarbejde med skoler helt fra de første klasser er det nødvendigt at gå videre med foranstaltninger, der skal sikre, at målet om et samfund med lave emissioner af CO₂ og forurenende stoffer nås.

7.7. Den bæredygtige og kollektive bytrafik skal fremmes med incitamenter. Basel by har iværksat et interessant initiativ, hvor kommunen efter aftale med hotelejerne gratis (dvs. indeholdt i værelsesprisen) uddeler mobilitetskort, som giver gratis adgang til den offentlige transport i det antal dage, hotelopholdet varer, med andre ord en opfordring til at lade bilen blive hjemme.

7.8. Der er en tendens til, at tiltag til begrænsning af bytrafikken gennem satsning på offentlig transport ⁽²⁾, differentierede afgifter på motorkøretøjer og brændstof afhængigt af de emissioner, de producerer ⁽³⁾, internalisering af eksterne omkostninger ⁽⁴⁾ og betaling for adgang til bycentre i starten giver positive resultater i form af mindre bytrafik, men med tiden mister deres virkning, sådan som det har været tilfældet i London, Stockholm og Milano. En SUV bør anvendes på åbne strækninger og ikke i de små byer i Europa, der blev skabt til kareter og heste (som også udleder metan!).

7.8.1. Produktion og anvendelse af køretøjer, der overholder grænseværdierne for luftforurenende stoffer, udgør en afgørende faktor i forsøget på at nå de mål, som opstilles i EU-lovgivningen på området.

7.9. Udviklingen af intelligente transportsystemer (ITS) ⁽⁵⁾. Afhængigt af den anvendte teknologi spænder de intelligente transportsystemer fra basisstyresystemer som satellitnavigation, systemer til kontrol med lyskryds og fartmålere over kameraovervågning til avancerede applikationer, der anvender realtidsdata leveret fra forskellige eksterne kilder som vejroplysninger, systemer til afisning af broer og lignende.

7.10. Der kan anvendes computerteknologier, der arbejder sammen med realtids operativsystemer ved anvendelse af de mikroprocessorer, som allerede findes i nye biler, trafiktællingssystemer (*floating car data* eller *floating cellular data*), som anvender signallerne fra førernes mobiltelefoner, teknologier med indvendige eller udvendige sensorer, sporing med induktionssløjfer via sensorer i asfalten og videoovervågning.

7.11. Selv problemer med betalingen af afgifter i og uden for byerne kan forebygges ved hjælp af elektronikken. Elektroniske bompengesystemer (ETC, *Electronic Toll Collection*) anvendes såvel til opkrævning som til overvågning af udviklingen i trafiktaetheden ved at måle antallet af biler, der passerer inden for et bestemt tidsrum.

⁽²⁾ EUT C 168 af 20.7.2007, s. 77-86.

⁽³⁾ EUT C 195 af 18.8.2006, s. 26-28.

⁽⁴⁾ Se side 80 i denne EUT.

⁽⁵⁾ EØSU's udtalelse 872/2009 TEN/382 om Ibrugtagning af intelligente transportsystemer, ordfører Josef Zbořil (endnu ikke offentliggjort i EUT).

7.12. Der bør sættes gang i en debat om fritidskøretøjer (buggyer, quad-motorcykler, off road-motorcykler, vandscootere, sne-scootere, ultralette fly). Støj og meget ubehageligt lugtende udstødning er ofte uløseligt forbundet med disse køretøjer. Disse køretøjer kører næsten altid uden nummerplade, men kan køres og parkeres helt legalt. Deres motorer skal normalt følge de almindelige regler, men spørgsmålet er, om disse bestemmelser tager tilstrækkeligt hensyn til, at denne type køretøjer bruges i områder af høj naturværdi. Den hurtige udbredelse af disse køretøjer fører ikke kun til miljømæssige problemer, men indebærer tillige en teknologisk udfordring.

7.13. Eksterne omkostninger, ikke mindst dem, der er relateret til borgernes sundhed, bør internaliseres, og der bør udvikles integrerede transportpolitikker, i hvilken forbindelse det bør klarlægges, i hvilket omfang de enkelte projekter er miljømæssigt bæredygtige, omkostningseffektive, medfører miljømæssige forbedringer, nye arbejdspladser og indvirker på trafikoverbelastningen.

7.14. Ændret livsstil. Støtte til bæredygtig mobilitet til fods og på cykel på korte strækninger ved at forbedre infrastrukturen for fodgængere og cyklister.

7.15. Revision af logistikforvaltningen og »just-in-time«-produktionen, som er forbundet med enorme udgifter til transport af varer. Standardisering af design, således at antallet af reservedele kan nedbringes.

7.16. Fremme telearbejde, hvor det er muligt.

7.17. Støtte til forskning og innovativ udvikling af materialer og teknologiske løsninger med henblik på at nedbringe forureningen fra trafikken og vejtransporten.

7.18. For at afbøde virkningerne af støjforureningen kunne man anvende hastighedsnedsættende anordninger i vejbelægnings, forbedre asfaltkvaliteten og etablere støjabsorberende værn i de tættest trafikerede områder. Endvidere kunne der indføres reelt afskrækkende bøder til biler, der overstiger grænserne for støjforurening, og endda beslaglæggelse af køretøjet, samt støjkontroller, der på bedre vis afspejler forholdene under »normal« kørsel med bilen.

7.19. Når det gælder generende og skadelig støj, er hovedsynderen ofte motorkøretøjer. Kontrollen med deres støjledning skal skærpes, og de skal have forbud mod at køre, hvis der ikke foreligger en attest om, at de overholder de gældende bestemmelser.

Bruxelles, den 16. juli 2009.

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om bilsektorens underleverandører og eftermarked

(initiativudtalelse)

(2009/C 317/05)

Ordfører: **Gustav ZÖHRER**

Medordfører: **José Custódio LEIRIÃO**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. juli 2008 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

Bilsektorens underleverandører og eftermarked.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), som udpegede Gustav Zöhrer til ordfører og José Custódio Leirião til medordfører. CCMI vedtog sin udtalelse den 4. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 16. juli 2009, følgende udtalelse med 104 stemmer for, 4 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Sammenfatning, konklusioner og henstillinger

1.1. Bilindustrien er én af EU's nøgleindustrier. Den er en drivkraft for vækst, beskæftigelse, eksport og innovation. De underleverandører og tjenesteydere, der kan kategoriseres som en del af bilsektorens eftermarked, har en tilsvarende betydning. Aktørerne på eftermarkedet udgøres af bilproducenterne, underleverandørerne og uafhængige udbydere af tjenesteydelser, reservedele og tilbehør, og af uafhængige eller autoriserede operatører inden for fremstillingsvirksomhed, distribution og detailhandel. Det er et netværk bestående af 834 700 virksomheder (overvejende SMV'er) med en samlet omsætning på 1 107 mia. EUR og 4,6 mio. beskæftigede.

1.2. Både bilproducenterne og forhandlerne befinder sig i en skærpet konkurrencesituation, der medfører stadigt dalende fortjenstmarginer. Dette bevirker, at markedet i leddene efter salgsleddet får stadig større betydning, og at bilproducenterne indtager en mere og mere dominerende rolle i forhold til de uafhængige aktører.

1.3. Krisen på finansmarkederne i andet halvår af 2008 ramte især særlig grad og som én af de første sektorer i realøkonomien bilindustrien og bilindustriens underleverandører og medførte et drastisk og smertefuldt fald i omsætningen. Det deraf afledte fald i produktionen har tungtvejende konsekvenser både for virksomhederne og de ansatte. Virksomhederne på eftermarkedet er lige så hårdt ramt. For dem er det især de øgede vanskeligheder med at få adgang til finansiering, der udgør et eksistenstruende problem. Derfor opfordrer EØSU Kommissionen og medlemsstaterne til i lige høj grad at tage hensyn til industrien og eftermarkedet ved tilrettelæggelsen af samtlige påtænkte foranstaltninger.

1.4. Uafhængigt af den nuværende situation er der på mellem-lang og lang sigt en række tendenser, der også på eftermarkedet vil medføre væsentlige omstruktureringer. Om nogle år vil strukturerne på dette marked være fuldstændig omlagt. Dels kan der forudses en forskydning i retning af større markedsandele for de uafhængige operatører, dels vil mange, især små og meget små virksomheder, kun kunne overleve, hvis de udvikler nye forretningsmodeller og foretager investeringer.

1.4.1. Efter udvalgets opfattelse vil omstruktureringen af eftermarkedet fortsætte i form af indgåelse af nye partnerskaber (også med andre af civilsamfundets aktører) og etablering af nye kunderelationer. På grund af den tætte forbindelse mellem bilsektoren og andre sektorer og underleverandørindustriens og forhandlernetts bredde vil enhver omstrukturering, der er til væsentlig ulempe for SMV'erne, ramme i hundredetusindevis af arbejdstagere i EU's medlemsstater. Derfor mener udvalget, at Kommissionen nøje bør følge omstruktureringen af eftermarkedet og om nødvendigt reagere for at sikre, at der opretholdes lige konkurrencevilkår på markedet.

1.4.2. EØSU opfordrer derfor til, at der på linje med Lissabonstrategien nedsættes en højtstående gruppe, der i forlængelse af resultaterne af arbejdet i CARS 21-gruppen skal have til opgave at optegne perspektiverne for tiden efter krisen og vurdere mulige indsatsområder. Navnlig bør der på baggrund af udviklingen i den samlede bilsektor fokuseres på følgende punkter:

- videreudvikling af de lovgivningsmæssige rammebetingelser/ fri og fair konkurrencevilkår,
- gennemførelse af Lissabonstrategien,
- vurdering af uddannelsesbehovet,
- innovation,
- forbrugerspørgsmål,

- handelspolitik,
- sociale aspekter.

1.5. EØSU finder, at enhver revision af EU-lovgivningen på baggrund af de nuværende økonomiske og sociale vilkår bør bidrage til at opretholde fri og lige konkurrence ved at

- undgå gennemgribende indgreb i en vanskelig krisetid,
- sikre en afbalanceret regulering, der ikke styrker koncentrationen i distributionsleddet i uhensigtsmæssigt omfang,
- sikre passende rammer for sikkerhed, miljø og regelforenkling,
- forebygge konkurrenceforvridende adfærd i kraft af en ny markedsorganisering,
- fremme princippet om »Tænk småt først« (jf. *Small Business Act*) med henblik på at befordre udviklingen af SMV'erne, innovationsprocessen og beskyttelsen af arbejdspladserne.

1.6. Hvis beskæftigelsen skal sikres både i kvantitativ og kvalitativ henseende, de beskæftigedes mobilitet øges, og sektorens attraktivitet i det hele taget forbedres, er der behov for, at sektoren og virksomhederne tager de sociale udfordringer på sig. I den forbindelse bør især den ændrede befolkningssammensætning, udvikling af modeller for livslang uddannelse og opkvalificering og nye udfordringer på området sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen inddrages i overvejelserne. Derfor opfordrer udvalget de berørte parter og Kommissionen til at intensivere den sociale dialog på alle niveauer (dvs. i sektoren selv, på nationalt plan og på virksomhedsniveau).

2. Baggrund

2.1. Den europæiske bilindustri er en af de vigtigste sektorer i EU. I november 2007 udarbejdede CCMI en informationsrapport om »Automobilindustrien i Europa: den aktuelle situation og fremtidsudsigterne«. Rapporten fokuserede imidlertid kun på sektorens kernesegment, dvs. fremstillingen af køretøjer og reservedele (kode 29 i EU's statistiske nomenklatur for økonomiske aktiviteter, NACE). Som rapporten dog også påpegede, er der en række autodele og en bred vifte af økonomiske aktiviteter i tilknytning hertil, der ikke omfattes af NACE 29.

2.2. Underleverandørerne og eftermarkedet repræsenterer en lang række aktiviteter, hvoraf nogle sorterer under producenterne (fremstilling af elektrisk udstyr til motorer og køretøjer, fremstilling af lakker til bilindustrien, dækproduktion, fremstilling af syntetiske produkter og tekstilprodukter, luftkonditioneringsanlæg, batterier og måleinstrumenter). Andre aktiviteter såsom vedligeholdelse og reparation af motorkøretøjer hører hjemme i tjenesteydelsessektoren.

2.3. Aktørerne på eftermarkedet udgøres i EU af bilproducenterne, underleverandørerne og uafhængige udbydere af tjenesteydelser, reservedele og tilbehør og af uafhængige operatører inden for fremstillingsvirksomhed, distribution og detailhandel. Deres økonomiske aktiviteter spiller en nøglerolle for europæisk økonomi, da de omfatter et stort antal sektorer (både store virksomheder og SMV'er) og har stor betydning for beskæftigelsen.

2.3.1. Eftermarkedet kan i hovedsagen opdeles i tre områder:

I. Distribution, kundeservice samt reparation og vedligeholdelse

Området omfatter producenternes egne servicestrukturer (salg og eftersalgsservice), kontrahenter, der er direkte afhængige af producenten (hovedimportører, autoriserede værksteder mv.) og uafhængige værksteder. Der findes både almindelige og specialiserede værksteder. Visse af de værksteder, der er specialiseret i bestemte autodele, må betragtes som underleverandører.

II. Reservedele

I første omgang produceres og leveres reservedelene af bilproducenterne selv eller af deres underleverandører og de autoriserede forhandlere. Flere og flere dele sælges imidlertid ikke mere som originale reservedele, men som efterligninger. Derudover kan visse bredt anvendelige reservedele heller ikke henregnes til nogen specifik producent (f. eks. dæk, fælge, batterier, tændrør, filtre, lygter mv.).

III. Tilbehør og tuning

Området omfatter mere eller mindre samtlige dele eller komponenter, der forbedrer køretøjets individuelle design, komfort eller sikkerhed, og dækker en lang række forskellige dele fra komplicerede elektroniske eller hydrauliske komponenter (f.eks. GPS-navigationsystemer og chassis'er) til simple plasticomponenter (f.eks. kopholdere).

2.3.2. Ophugning og genbrug har stigende betydning på dette marked. Dels forarbejdes dele fra ophuggede biler og sælges videre, dels er ophugning også en kilde til råstoffer som stål, aluminium og forskellige former for plast.

2.3.3. Derudover findes der en række andre markedsaktører inden for tjenesteydelsessektoren som f.eks. servicestationer, autohjælpsudbydere, bilsynsvirksomheder og karrosseribyggere.

2.4. Der er mangel på statistiske oplysninger. Hvad angår produktion og serviceydelser, foreligger der kun undtagelsesvist specifikke oplysninger. Som regel er der tale om produktions- eller serviceområder, som udgør dele af andre industri- eller servicebrancher.

2.4.1. Bilssektorens eftermarked deles af 834 700 virksomheder, der for størstedelens vedkommende er SMV'er. Strukturerne i medlemsstaterne er dog forskellige. I visse lande – navnlig i Syd-europa – er de små og meget små virksomheder dominerende (for det meste er der tale om familievirksomheder), mens sektoren i andre lande i højere grad er kendetegnet ved flere større virksomheder, som f.eks. i Tyskland og Frankrig. Dens omsætning andrager 1 107 mia. EUR, og den giver beskæftigelse til rundt regnet 4,6 mio. mennesker i EU ⁽¹⁾.

3. Økonomisk baggrund, internationale tendenser

3.1. Krisen på finansmarkederne i andet halvår af 2008 ramte i særlig grad og som én af de første sektorer i realøkonomien bilindustrien og bilindustriens underleverandører. Problemerne på finansmarkederne har haft to afledte effekter, der i særlig grad har ramt bilbranchen. For det første er investeringen i en bil, sammen med investeringen i en bolig, formentlig den største investering, de private husholdninger foretager. I økonomisk vanskelige tider udskydes den form for investeringer, hvilket på personbilmarkedet har medført, at omsætningen er faldet i et omfang, der ikke var til at forudse. For det andet bliver det vanskeligere at optage lån, hvorfor navnlig små og mellemstore virksomheder får svært ved at finansiere deres aktiviteter. Dette har konsekvenser for virksomhedernes investeringer og medfører dalende salgstal også for erhvervskøretøjer ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3.1.1. Antallet af nyregistrerede personbiler i Europa faldt i 2008 med 7,8 % i forhold til året før. Alene i årets sidste kvartal var faldet på 19,3 %. For de lette erhvervskøretøjer vedkommende faldt omsætningen med mere end 10 %, og for lastvognenes vedkommende med 4 %. Tendensen er fortsat også i begyndelsen af 2009, også selvom en række forskellige foranstaltninger iværksat af medlemsstaterne (f.eks. miljø- og skrotningspræmier) har haft en lettere stabiliserende effekt for personbilernes vedkommende. Hvad angår erhvervskøretøjerne, vil situationen derimod forværres betydeligt. Situationen i Europa for sektoren for tunge erhvervskøretøjer er katastrofal i 2009, idet antallet af disse køretøjer faldt med 38,9 % i årets første kvartal.

3.1.2. Faldet i produktionen har ikke blot tungtvejende konsekvenser for virksomhederne, men også for de ansatte. Udviklingen medfører nemlig især, at der skæres ned på antallet af beskæftigede (hvilket navnlig rammer de midlertidigt ansatte), eller at der indføres tvungen nedsat arbejdstid. Begge dele er forbundet med et indkomstab for lønmodtagerne.

⁽¹⁾ Kilde: FIGIEFA / WOLK & PARTNER CAR CONSULT GmbH.

⁽²⁾ Jf. EØSU's (endnu ikke offentliggjort i EUT) udtalelse af 13.5.2009, CCMI/067.

⁽³⁾ Den Europæiske Sammenslutning af Bilfabrikanter (ACEA) har etableret 3 kategorier for erhvervskøretøjssektoren: Lette erhvervskøretøjer med en vægt på op til 3,5 tons (»varevogne«), erhvervskøretøjer med en vægt på over 3,5 tons ekskl. busser (»lastvogne«) og tunge erhvervskøretøjer på over 16 t. ekskl. busser (»tunge lastvogne«).

3.2. Uafhængigt af denne udvikling foretog CCMI i sin rapport fra november 2007 ⁽⁴⁾ en grundig analyse af hovedtendenserne i bilindustrien. Mange af de nævnte tendenser vil blive fremskynnet af den nuværende krise og medføre en omfattende strukturomlægning i sektoren. Tendenserne har en umiddelbar indflydelse på udviklingen og forandringerne på eftermarkedet. CCMI opregner nedenfor de vigtigste af disse tendenser for underleverandørerne og eftermarkedet.

3.2.1. Først og fremmest bemærkes følgende:

- Alle aktuelle trendundersøgelser og prognoser tyder på, at automobilindustrien på mellemlang sigt internationalt vil være en industriel vækstbranche, som imidlertid fortsat vil være præget af massive omstruktureringer.
- Væksten i værdiskabelsen og beskæftigelsen er især koncentreret på underleverandørområdet som følge af fortsat outsourcing.
- Yderligere outsourcing forventes især blandt de store (amerikanske) masseproducenter. De europæiske (og især tyske) prestigemærker er i mindre grad berørt af denne udvikling.
- Væksten i bilproduktionen (personbilssektoren) er internationalt især koncentreret om BRIC-landene (herunder især Kina/Indien) og Europa.
- Trods den generelle væksttendens må der forventes forskydninger af vækstcentrene, ikke kun på regionalt plan:
 - For enkelte slutproducenters vedkommende er der risiko for kriser, der kan true virksomhedens overlevelse;
 - Det er ikke udelukket, at udviklingen internt i USA vil komme til at ligne den, der fandt sted i Storbritannien i 1990'erne (omfattende omstrukturering med geografisk forskydning af centrene);
 - Forholdet mellem producenter og underleverandører vil fortsat ændre sig som følge af den løbende outsourcing;
 - For underleverandørindustriens vedkommende forventes det, at antallet af sammenlægninger stadig vil stige massivt;
 - I kølvandet på den tekniske udvikling (f.eks. motorer og fremdriftsteknologi) forventes der store omlægninger på underleverandørområdet.

⁽⁴⁾ CCMI's informationsrapport af 23. november 2007 om »Automobilindustrien i Europa: den aktuelle situation og fremtidsudsigterne« (ordfører: Gustav Zöhrer, medordfører: Manfred Glahe).

- I hvilken grad de enkelte underleverandører vil være berørt af disse omstrukturingsprocesser, afhænger af en række forskellige faktorer:
 - Produktporteføljen og evnen til at skille sig ud;
 - Forsknings- og udviklingsaktiviteterne og fordelingen af omkostningerne herved;
 - Det konkrete forhold mellem producent og underleverandør;
 - Produktionstilrettelæggelsens effektivitet;
 - Deltagelse i produktionsnetværk og klyngerelationer;
 - Virksomhedsstrukturen og ejerforholdene;
 - Kapitalforsyningen og størrelsen af det frie cash flow;
 - Den lokalgeografiske placering.
- Udviklingen i den europæiske bilindustri geografiske placering vil også fremover være præget af en forskydning fra vest mod øst.
- Det må antages, at produktivitetstigningen inden for bilindustrien i fremtiden fortsat vil være væsentligt højere end den forventede vækst i produktionen. Dette vil medføre vedvarende pres på beskæftigelsen og arbejdsvilkårene (navnlig inden for underleverandørindustrien).
- Både i international og europæisk sammenhæng er der stor overkapacitet, når det gælder personbilsproduktion. Presset som følge heraf forstærkes yderligere af den fortsatte udvikling af kapaciteten, der synes at aften sig.
- Markedet præges af forbrugernes stadig mere differentierede og komplekse krav. I den forbindelse spiller den demografiske udvikling, indkomstudviklingen og salgspriserne en væsentlig rolle.
- Klimaproblemerne, råvaremanglen og sikkerhedsspørgsmål er en massiv udfordring for sektoren. Dette øger presset for at fremskynde udviklingen inden for fremdriftsteknologi (reduktion af mængden af udstødningsgasser og fremme af alternative brændstoffer), materialeteknologi og integrerede, intermodale trafiksystemer. Det bliver denne faktor, som i kraft af kravet om at definere vejtrafikens og bilens fremtidige rolle inden for rammen af disse systemer kommer til at påvirke sektoren mest markant.

3.3. Både bilproducenterne og forhandlerne befinder sig i en skærpet konkurrencesituation, der medfører stadigt dalende fortjenstmarginer. Særligt forhandlerne er berørt af denne udvikling, eftersom deres fortjenstmarginer ligger på omkring 0,3 %. Udviklingen medfører, at aktørerne koncentrerer sig mere og mere om markederne efter salgsleddet (service, vedligeholdelse, reservedele). Her indtager bilproducenterne en dominerende stilling i forhold til de uafhængige udbydere.

4. De lovgivningsmæssige rammebetingelser i EU

4.1. I modsætning til, hvad der er tilfældet på det primære marked, er der blevet påpeget en række konkurrenceproblemer på eftermarkedet. Her har de autoriserede forhandlernetværk en stor markedsandel (ca. 50 %), mens bilproducenterne har store markedsandele på markedet for reservedele. Dertil kommer, at en række originale reservedele kun fås hos producenterne. Kommissionen har måttet gennemtvinge adgang for uafhængige værksteder til teknisk information. Forskellene i konkurrencevilkår sammenlignet med primærmarkedet fremgår også af den omstændighed, at bilproducenterne har højere fortjenester på reservedele, og af, at de autoriserede forhandlernetværk henter det meste af deres fortjeneste på reparation og vedligeholdelse snarere end på nyvognsalget.

4.2. Med henblik på at beskytte konkurrencen, sikre forbrugerne et større udvalg og skabe lige konkurrencevilkår for aktørerne inden for reservedels- og reparations- og vedligeholdelsessektoren udstedte Kommissionen i 2003 den gældende gruppefritagelsesforordning for motorkøretøjsbranchen (EF) nr. 1400/2002, der vil være i kraft frem til 2010.

Gruppefritagelsesforordningen fastsætter, hvilke vertikale aftaler der er fritaget fra forbuddet mod konkurrenceforvridende aftaler i EF-traktatens artikel 81. Den er et helle for markedsaktørerne. Hvis deres aftaler lever op til de krav, der er fastsat i gruppefritagelsesforordningen, kan de være sikre på, at de overholder EU's konkurrencelovgivning.

4.3. Den sektorspecifikke gruppefritagelsesforordning for motorkøretøjer er vanskeligt gennemskuelig for markedsoperatørerne, herunder navnlig SMV'erne, fordi den er meget kompleks og langt mere detaljeret end de almindelige gruppefritagelsesforordninger. Dette har Kommissionen selv erkendt efter en række klager og henvendelser fra markedsoperatørerne, uden at der dog i den forbindelse har været tale om konkurrencespørgsmål. Umiddelbart er gruppefritagelsesforordningen for motorkøretøjer for eftermarkedets vedkommende mere fordelagtig end andre, tilsvarende gruppefritagelsesforordninger, eftersom den i visse tilfælde tillader aftaler mellem virksomheder med en samlet markedsandel på helt op til 100 % (i de generelle gruppefritagelsesforordninger er loftet 30 %). Det skal dog bemærkes, at forordningens fordelagtighed i et vist omfang begrænses af en række specifikke bestemmelser.

Gruppefritagelsesforordningen for motorkøretøjer er derfor fortsat ret kontroversiel, da de autoriserede forhandlere i de fleste tilfælde nærer et ønske om at fastholde status quo, mens bilproducenterne ønsker enklere, mindre restriktive bestemmelser. De uafhængige aktører derimod (dvs. værksteder og reservedelsproducenter) ønsker øget harmonisering af den eksisterende lovgivning.

4.4. Øget harmonisering af de eksisterende lovgivningsmæssige rammebetingelser bør omfatte:

- gruppefritagelsesforordningen,
- adgang for alle aktører til teknisk information om nye modeller og til nye værktøjer,
- revision af direktiv 96/96 om teknisk kontrol med motorkøretøjer,
- industriel ejendomsret (mønster- og patentbeskyttelse),
- garantibestemmelser,
- uddannelse.

4.5. Alle markedsaktører efterlyser retssikkerhed og oplysninger om, hvad der skal ske efter 2010. Den nuværende usikkerhed om gruppefritagelsesforordningens fremtidige indhold er en kilde til stor uro især blandt SMV'erne. Dette kan ikke undre i betragtning af, at der skal indgås aftaler og foretages investeringer for at holde alle aktører ajour med de nye modellers teknologi og sikre adgangen til reservedele, IT, nye værktøjer, udstyr og uddannelse.

4.6. Kommissionen har skærpet de lovgivningsmæssige rammebetingelser med Euro 5-forordningen ((EF) nr. 715/2007), der trådte i kraft i januar 2009, og som regulerer adgangen til samtlige tekniske informationer om nye, typegodkendte køretøjer.

4.7. EØSU finder, at enhver revision af EU-lovgivningen på baggrund af de nuværende økonomiske og sociale vilkår bør bidrage til at opretholde fri og lige konkurrence ved

- at undgå gennemgribende indgreb i en vanskelig krisetid,
- sikre en afbalanceret regulering, der ikke tilskynder til uhenigtsmæssig stor koncentration i distributionsleddet,
- sikre passende rammer for sikkerhed, miljø og regelforenkling,
- forebygge konkurrenceforvridende adfærd i kraft af en ny markedsorganisering,
- fremme princippet om »Tænk småt først« (jf. *Small Business Act*) med henblik på at befordre udviklingen af SMV'erne, innovationsprocessen og beskyttelsen af arbejdspladserne.

5. Den nuværende situation på den europæiske bilindustri's eftermarked

Det europæiske eftermarked er præget af en større strukturforandring betinget af ny og mere aktiv regulering. Den teknologiske og produktionsmæssige udvikling skaber ligeledes nye vilkår for, hvordan en vellykket forretningsmodel ser ud for aktørerne på eftermarkedet. Alle led fra produktion over markedsføring til distribution er berørt af denne udvikling.

5.1. Service og reparation

Den teknologiske innovation resulterer i bedre emissionskontrol og større sikkerhed og komfort, men gør det til en stadig større udfordring at yde service og foretage reparationer. Markedet for service og reparation er præget af stærk konkurrence og er domineret af et stort antal SMV'er. De skal kunne levere konkurrencedygtige dele og service af høj kvalitet og har stor betydning for vækst og beskæftigelse i den europæiske økonomi.

5.1.1. Navnlig har værktøjsfabrikanter, der producerer til flere bilmærker (Multibrand-Tools), behov for specifik information (af f.eks. diagnostisk art, fordi producenter af generisk autoværktøj til problemdiagnosticering skal kunne sikre, at deres produkter er så bredt anvendelige som muligt). Uden generiske værktøjer tvinges de mindre virksomheder til at indkøbe specifikt værktøj til hvert enkelt bilmærke, de kunne tænkes at skulle reparere eller yde service til. Det nødvendiggør investeringer, der klart overstiger SMV'ernes finansieringsevne. Værktøjsfabrikanterne har for at kunne holde trit med den stadigt stigende mængde elektronik, bilerne er udstyret med, behov for pålidelige og præcise oplysninger og data fra bilproducenterne. Uden denne information kan producenter af diagnosticeringsværktøjer ikke levere den software, de uafhængige værksteder har brug for.

5.2. Reservedele

Originale reservedele, der er specifikke for bestemte bilmærker, produceres og sælges primært af originaludstørsproducenter og deres kontraktbundne underleverandører. Et betydeligt antal reservedele såsom dæk, hjul, batterier, tændrør og forskellige filtre m.m. kan imidlertid anvendes til alle bilmærker.

Den internationale konkurrence mellem netop dæk-, batteri- og hjulproducenterne, som tidligere har gennemgået betydelige strukturændringer, skærpes i disse år. På dette punkt bør der foretages en nærmere undersøgelse af de forskellige delsektorer.

5.2.1. Efterligninger og kopier af reservedele

De alternative, uafhængige aktørers betydning på reservedelsmarkedet er stigende. De kan ofte tilbyde reservedele, hvis pris og kvalitet bedre modsvarer kundernes behov (f.eks. til ældre modeller, hvor lave priser er vigtigere end lang holdbarhed). I disse tilfælde er det vigtige ikke kopien, men den praktiske anvendelighed.

Med jævne mellemrum udbydes der imidlertid ulovlige underlødige kopier og forfalskninger. I sidste ende er dette ensbetydende med svig over for kunden. I kraft af så vel reglerne for patentbeskyttelse som beskyttelsen af den intellektuelle ejendomsret og handelspolitikken lykkes det imidlertid i stigende grad at få bremset dette misbrug.

5.2.2. Biltuningsbranchen

Tuning af biler er en hurtigt voksende delsektor inden for bilbranchen.

Tuning forbedrer bilernes ydeevne, fremtoning og sikkerhed. Der kan foretages tuning af samtlige bilens dele, såsom hjul, dæk, støddæmpere, motor, interiør, karosseri, udstødning mv.

Der findes virksomheder, der udelukkende er specialiseret i tuning, og hvis produkter forhandles globalt. De er generelt innovative på både idé- og materialesiden og udvikler nye tekniske trends, der somme tider tages op af bilproducenterne i produktionen af seriefremstillede biler.

Kommissionen bør udarbejde og vedtage en passende lovgivning om sektoren.

5.3. Sikkerhed og varige miljøfordele

For at sikre, at bilerne overholder EU's emissionsnormer og sikkerhedsstandarder, ikke blot når de forlader samlebåndet, men gennem hele deres levetid, er der behov for regelmæssig kontrol, service og reparation. Både i forhold til fabriksnye biler og ældre modeller spiller de uafhængige operatører og de autoriserede værksteder en vigtig rolle for køretøjernes sikkerhed og overholdelse af gældende miljønormer. Serviceniveauet kan kun oprettholdes, hvis bilproducenterne løbende giver operatørerne adgang til IT, universaludstyr og -værktøjer samt reservedele og uddannelse.

6. Større omstruktureringer af eftermarkedet

6.1. Den samlede bilindustri, forhandlerne og værkstederne er hårdt ramt af den økonomiske og finansielle krise. Virksomhedernes (navnlig SMV'ernes) stigende vanskeligheder med at låne penge og det drastiske fald i efterspørgslen efter nye biler er blandt de alvorligste konsekvenser af krisen. Bilspektorens eftermarked har på den anden side været påvirket af en lang række andre faktorer, herunder:

- længere gennemsnitlig levetid for den enkelte bil og færre kørte kilometer pr. år,
- færre reparationer pga. mere holdbare komponenter og længere serviceintervaller,
- relativ stigning i reparationsomkostningerne pga. øget anvendelse af højteknologiske komponenter,
- pres på reparationsomkostningerne pga. lavere husstandsindkomster og øget prisbevidsthed blandt forbrugerne,

- øget mængde elektronik i moderne biler, mere komplekse komponenter,
- øget antal reservedele, eksplosion i antallet af modeller og udstyrsvarianter,
- reparation og vedligeholdelse, identificering af dele og udformning af værktøjer er blevet mere kompliceret,
- store investeringer i IT-systemer, værktøjer, reservedele og uddannelse,
- producenternes politik om at binde kunderne med service- og vedligeholdelsesaftaler.

6.2. Som konsekvens heraf foregår der i øjeblikket en grundlæggende omstrukturering på flere niveauer:

- Tendensen til større koncentration af markedet på grund af fusioner og overtagelser vil fortsætte og blive fremskyndet af krisen;
- Antallet af uafhængige værksteder og reservedelsgrossister vil falde;
- For at kunne klare de stigende krav i branchen tilslutter de små og mellemstore værksteder og reservedelsgrossister sig i stigende omfang de uafhængige grupper og kæder, der tilbyder en meget bred vifte af tjenesteydelser;
- Reservedelsproducenterne og –distributørerne er udsat for et stigende pres på priserne;
- Pga. ringe fortjeneste på nyvognssalget vil bilproducenterne udvide deres aktiviteter på eftermarkedet.

6.3. Bortset herfra er der ganske vist mulighed for en forbedret afsætning af reservedele på eftermarkedet, men det forventes i stigende grad af udbyderne, at de leverer innovative produkter, der dels forbedrer de originale autodels ydeevne og sikkerhed, dels øger efterspørgslen på markedet. Dette medfører, at de autoriserede forhandlere må kæmpe for at bevare deres markedsandele, især eftersom behovet for reservedele i det vigtigste markedssegment, nemlig markedet for nye og op til fire år gamle biler, er dalende.

6.4. Efter udvalgets opfattelse vil omstruktureringen af eftermarkedet fortsætte i form af indgåelse af nye partnerskaber og etablering af nye kunderelationer. På grund af den tætte forbindelse mellem bilspektoren og andre sektorer og underleverandørindustriens og forhandlernetets bredde vil enhver omstrukturering, der er til væsentlig ulempe for SMV'erne, ramme i hundredetusindevis af arbejdstagere i EU's medlemsstater. Derfor mener udvalget, at Kommissionen nøje bør følge omstruktureringen af eftermarkedet og om nødvendigt reagere for at sikre, at der opretholdes lige konkurrencevilkår på markedet.

7. Sociale aspekter

7.1. Uddannelse og opkvalificering

Generelt er tilrettelæggelsen af uddannelses- og opkvalificeringsindsatsen i sektoren tilfredsstillende. Dette skyldes dels, at bilproducenterne stiller krav herom, dels at den hurtige, tekniske udvikling nødvendiggør løbende opkvalificering. Der findes næppe nogen anden sektor, hvor antallet af medarbejdere, der hvert år sendes på videreuddannelseskurser, er højere end i bilsektoren. Også på dette punkt er der dog forskelle, der i vid udstrækning er betinget af forskelle i virksomhedernes art og størrelse. Navnlig de meget små virksomheder (i de fleste tilfælde familievirksomheder) har store problemer med at følge med udviklingen på dette område. På grund af den måde, den er tilrettelagt på, er uddannelsen ofte for arbejdsplads- eller mærkespecifik. Dette forringer arbejdstagernes mobilitet og vanskeliggør omstilling. Udvalget støtter derfor bestræbelserne på at udvikle et fælleseuropæisk certificeringssystem.

7.2. Sundhed og sikkerhed

Arbejdsforholdene inden for bilsektoren varierer afhængigt af, om der er tale om montagevirksomheder, der ofte er automatiserede og råder over omfattende teknisk udstyr, eller værksteder, hvor manuelle opgaver stadig er dominerende. Gentagen udførelse af sådanne opgaver kan i mange tilfælde give arbejdstagerne invaliderende smerter eller muskel- og knoglelidelser. På grund af de af den ændrede befolkningssammensætning betingede udfordringer vil det være helt nødvendigt i løbet af de kommende år at tilrettelægge arbejdsvilkårene i sektoren på en ny måde, hvis et tilstrækkeligt antal højt kvalificerede arbejdstagere ved godt helbred skal fastholdes i branchen og kunne fortsætte med at arbejde til pensionsalderen. I modsat fald vil der kunne opstå mangel på erfaren og fagligt uddannet arbejdskraft.

Planer om forebyggelse af arbejdsmiljørisici og foranstaltninger til tilpasning af arbejdspladser bør således ikke kun tage sigte mod diverse forurenende eller giftige stoffer, men bør også beskytte arbejdstagerne mod virkningerne af hårdt og farligt arbejde.

De nye teknologier indebærer nye risici. F.eks. vil det være nødvendigt at tage højde for risikoen for arbejdsulykker i forbindelse med stærkstrømssystemer og brinteksplosioner. Dette kræver en række forholdsregler. I skrivende stund er det helt umuligt at vurdere, hvor store ændringer dette vil indebære på en normal arbejdsplads. Interessenterne har imidlertid behov for klare retningslinjer for at kunne komme i gang med at udarbejde egnede strategier. Arbejdsmiljørisiciene i bilindustrien indtager således en central plads i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter. I den forbindelse er det vigtigt at fremme forebyggende foranstaltninger og en opfølgning af arbejdstagernes situation.

EU-SU støtter derfor europæiske og nationale initiativer til forbedring af hygiejne, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen samt til omskoling af sektorens ansatte.

7.3. Den ændrede befolkningssammensætning

Befolkningsaldringen er heller ikke uden konsekvenser for bilsektorens eftermarked. Arbejdstagernes gennemsnitsalder kommer til at stige, hvorfor sundhedsproblematikken vil få stadig større betydning for arbejdets tilrettelæggelse, behovet for opkvalificering og arbejdsvilkårene.

7.4. Lønvilkkårene i sektoren

Dette er ikke en del af EU's kompetenceområde. På grund af den helt særlige situation på bilsektorens eftermarked er der imidlertid god grund til at se nærmere på spørgsmålet. I næsten samtlige EU-lande er lønningerne i branchen kommet under et større pres end i andre sektorer. Presset skyldes hovedsagligt bilproducenterne. Forhandlerne/værkstederne er stærkt afhængige af de koncessionstiladelende bilproducenter. Producenterne træffer afgørelse om investeringer og uddannelsesniveauer og har f.eks. i kraft af fastsættelse af frister indirekte indflydelse på slutbrugerpriserne, hvorimod de økonomiske byrder og samtlige økonomiske risici bæres af forhandlerne og værkstederne. Arbejdsmarkedets parter har derfor kun begrænsede manøvrer muligheder i de kollektive overenskomstforhandlinger, hvilket har ført til det relativt lave lønniveau i branchen. Kombineret med de vanskelige arbejdsvilkår er dette en faktor, der mindsker branchens attraktivitet for unge arbejdstagere. Det må forventes, at branchen i fremtiden vil få svært ved at tiltrække faglært arbejdskraft.

8. Muligheder og udfordringer

8.1. Eftermarkedets sektorer står over for større forandringer af både positiv og knap så positiv art i de kommende år. Selvom resultaterne i vid udstrækning går hånd i hånd med bilindustriens, er der også vigtige områder, hvor konkurrencen er knyttet til andre faktorer som f.eks. distributions- og salgsbestemmelser, miljøindvirkning, sikkerhedsrisici (yderligere produkter), genanvendelsesaktiviteter, intellektuelle ejendomsrettigheder (forfalskning) osv. For alle disse aktiviteter vedkommende spiller innovation en afgørende rolle.

8.2. Af klarhedshensyn skal der her peges på en række af de faktorer, der skærper konkurrencen i autodels- og servicesegmentet og blandt bilforhandlerne. Det drejer sig eksempelvis om nye distributions- og salgsbestemmelser for nyvognssalget (gruppefritagelsesforordningen) og den nye EU-forordning om distribution af reservedele til motorkøretøjer og om salg og reparation – f.eks. den nye »reparationsklausul«, der ændrer det såkaldte »designdirektiv« (direktiv 98/71/EF).

8.3. Som en reaktion på de politiske, juridiske og teknologiske udfordringer er en lang række af de operatører og brancheorganisationer, der leverer til og servicerer flere mærker, gået sammen om i fællesskab at forsvare deres egen ret til at yde og forbrugernes ret til at købe service, vedligeholdelse og reparation på et værksted efter eget valg. De nuværende regler udløber i 2010, og spørgsmålet om, hvorvidt de bør videreføres eller ej, diskuteres i øjeblikket indgående ⁽⁵⁾.

8.4. SMV'erne er rygraden i EU's økonomi og beskæftigelse og repræsenterer størstedelen af virksomhederne på eftermarkedet inden for bilsektoren. Klar og specifik lovgivning er en afgørende

forudsætning for at sikre fri og fair konkurrence på eftermarkedet inden for bilsektoren ⁽⁶⁾.

8.5. I den nuværende krise drejer det sig om at træffe effektive foranstaltninger til støtte for bilindustrien med det formål at bringe den samlede sektor og dens ansatte helskindet gennem recessionen. På mellemlang og lang sigt vil navnlig de små og meget små virksomheder kun kunne overleve i konkurrencen, hvis de udvikler nye forretningsmodeller og foretager investeringer. Eftersom mange små virksomheder ikke kan klare denne opgave på egen hånd, vil de i stigende grad slutte sig sammen og samarbejde med nye partnere og med en lang række forskellige aktører fra civilsamfundet, ligesom der vil blive etableret særlige netværk af uafhængige aktører eller specialister inden for ny fremdriftsteknologi (hybrid, brint).

Bruxelles, den 16. juli 2009.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁵⁾ Kampagnen »Right to repair« støttes af:

AIRC (international sammenslutning af værksteder for karosserireparation)

CECRA (europæisk sammenslutning af forhandlere og værksteder i motorbranchen)

EGEA (europæisk sammenslutning af producenter af værktøj og diagnoseapparat)

FIA (international sammenslutning af motorejferforeninger)

FIGIEFA (international sammenslutning af reservedelsgrossister i motorbranchen).

⁽⁶⁾ Jf. EØSU's udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: »Tænk småt først« En »Small Business Act« for Europa (KOM(2008) 394 endelig), EUT C 182 af 4.8.2009, s. 30.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om byområder og vold blandt unge

(2009/C 317/06)

Ordfører: José María ZUFIAUR NARVAIZA

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. juli 2008 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

Byområder og vold blandt unge

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede José María Zufiaur Narvaiza til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15. og 16. juli 2009, mødet den 15. juli 2009, følgende udtalelse med 174 stemmer for, 3 imod og 7 hverken for eller imod.

1. Resumé og henstillinger

1.1. Det europæiske samfund er i øjeblikket bekymret over volds- og kriminaliteten blandt mindreårige og unge voksne. Imidlertid ønsker det at arbejde for de unges fulde udvikling og deres sociale og arbejdsmarkedsmæssige integration. Selv om volden blandt unge dækkes både indgående og regelmæssigt i de nationale medier, er det vigtigt at påpege, at de europæiske statistikker⁽¹⁾ generelt ikke viser nogen mærkbar stigning i ungdomskriminaliteten, som faktisk ligger forholdsvis stabilt. Formålet med denne initiativudtalelse er at bidrage med en afklaring samt en række henstillinger vedrørende volden blandt unge, uden at den dog ønsker at sætte ungdommen under anklage, ej heller forklejne volden som værende blot et udtryk for visse afvigelser.

1.2. I tidens løb har de enkelte retssystemer i Europa udviklet hver deres model for børne- og ungdomsret, hvilket forklarer forskellene mellem de normative modeller og den måde, volden blandt børn og unge tackles på. Den gældende børne- og ungdomsret i EU's forskellige medlemslande udviser således betragtelige forskelle mellem forhold som socialsikringspolitikker, forebyggelse, den kriminelle lavalder, anvendte procedurer, hvilke tiltag eller straffeforanstaltninger der finder anvendelse, tilgængelige ressourcer osv. Denne mangfoldighed findes imidlertid i samfund, som ellers gerne deltager i det europæiske samarbejde, men som er hårdt ramt af krisen, og hvis få midler til finansiering af politikker for integration af unge bliver endnu færre.

1.3. Henstillingerne i denne udtalelse følger to hovedakser, hvoraf den første er den præventive tilgang til problemet. Således bunder voldelig eller antisocial adfærd ofte i spørgsmål som den bymæssige struktur samt forarmelsen og marginaliseringen af visse befolkningsgrupper. Selv om unge under disse forhold er ophavsmænd til volden, er de også ofre for den omgivende verden. Derfor kan løsningen på den kollektive vold blandt børn og unge og forebyggelsen heraf ikke kun findes i retsforfølgning og

straf for de begåede handlinger. Den anden hovedakse i udtalelsen drejer sig om, at det ikke er hensigtsmæssigt at gribe dette fænomen an udelukkende fra et nationalt perspektiv, da der er en stor overlapning mellem de europæiske lande, når det gælder økonomi, værdier, social adfærd og kommunikation.

1.4. Det er et faktum, at volden blandt unge og ungdomskriminalitet er fænomener, der har eksisteret i mange år i de europæiske lande og har tilbagevendende karakter. Generelt har disse fænomener været betragtet som symptomer på et sygt samfund. I dag ser man dem snarere som udtryk for utryghed, således som det fastslås i Peyrefitte-rapporten⁽²⁾, der sondrer mellem kriminalitet og frygten for kriminalitet.

1.5. I en europæisk sammenhæng, hvor spørgsmålet om vold blandt unge vækker særlig interesse, vedtog **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg** den 15. marts 2006 en udtalelse med titlen: »Forebyggelse og håndtering af ungdomskriminalitet samt ungdomsretssystemets rolle i EU«⁽³⁾. Denne udtalelse, som understregede betydningen af en præventiv tilgang, er blevet taget til efterretning af EU-institutionerne⁽⁴⁾ og har også fungeret som reference i forskellige europæiske og internationale fora, som har behandlet ungdomskriminalitetens retlige, strafferetlige og sociale aspekter.

1.6. I udtalelsen blev det anbefalet at gennemføre en undersøgelse af fænomenet ungdomskriminalitet. Vold begået af mindreårige og unge (dvs. teenagere fra 13-18 år og unge voksne i alderen 18-21 eller i nogle lande endda 25 år, da unge op til denne alder i disse lande stadig hører ind under strafferetssystemet for mindreårige) er et fænomen, som nyder større og større

(1) Det viser f.eks. oplysninger fra anklagemyndigheden i Spanien, hvor kriminaliteten er faldet med næsten 2 % i 2007 i forhold til 2006.

(2) Rapport fra Udvalget for undersøgelse af vold, kriminalitet og forbrydelser. Réponses à la violence (Løsninger på volden), Paris- Presse Pocket 1977, s. 41.

(3) EØSU's udtalelse af 15. marts 2006 om »Forebyggelse og håndtering af ungdomskriminalitet samt ungdomsretssystemets rolle i EU«, ordfører: José María Zufiaur Narvaiza (EUT C 110 af 9.5.2006).

(4) Europa-Parlamentets beslutning af 21. juni 2007 om ungdomskriminalitet - kvindernes, familiens og samfundets rolle. http://www.europarl.europa.eu/oeil/DownloadSP.do?id=13705&num_rep=6729&language=en.

opmærksomhed i de europæiske samfund. Imidlertid antager voldsforskellige former. Den finder sted i byområder, i skolen, især gennem mobning (*bullying*), men også inden for familien, i bander, i forbindelse med sportsarrangementer eller gennem anvendelse af nye kommunikationsteknologier som internettet m.fl. Alle disse udtryk for vold fortjener ganske vist at blive analyseret, men vi har valgt at afgrænse denne initiativudtalelses anliggende til den kollektive vold blandt unge i byområderne.

1.7. Den kollektive vold har nemlig de seneste 20 år fået en central rolle, og de mest marginaliserede kvarterer observeres og studeres af forskerne (sociologer, etnologer, geografer, jurister, politologer osv.). Selv om de faktorer, der ligger bag denne bymæssige dysfunktion, er velkendte: arbejdsløshed, ugunstige levevilkår, opbrud i familien, dårlige resultater i skolen, afbrudt skolegang, forskelsbehandling osv., har situationen tilspidset sig de senere år, og de anvendte midler er blevet skærpet. Krisen har forstærket de økonomiske og sociale problemer og skabt en social deklassering af de unge generationer i forhold til deres forældres generation. »Den sociale elevator« er gået i stå, og individualismen øget. Dette medfører en følelse af uretfærdighed og af at være afvist, som, når den udtrykkes kollektivt, bliver det mest synlige udtryk for modstand mod myndighederne.

1.8. I mangel af en officiel og juridisk definition er udtrykket kollektiv vold ofte blevet anvendt til at beskrive mangefacetterede og voldelige begivenheder, som finder sted i det offentlige rum, og som kommer til udtryk enten ved vold relateret til etnisk og race-mæssig diskrimination mellem forskellige grupper, hvilket også giver anledning til konflikter mellem rivaliserende bander, eller i forbindelse med forholdet mellem befolkning og myndigheder, som forholdet mellem unge og ordensmagten er et typisk billede på.

1.9. Selv om disse fænomener de senere år har bredt sig på det europæiske kontinent og finder sted i Frankrig, Storbritannien, Spanien, Holland, Danmark, Belgien, Grækenland osv., er de aldrig blevet opfattet som et overordnet problem af de nationale regeringer og EU-institutionerne, som heller ikke har gjort noget for at tackle dem, men snarere blevet set som enkeltstående og isolerede episoder af kortere varighed.

1.10. Derfor anbefaler denne udtalelse, at indsatsen på lokalt, nationalt og europæisk niveau koordineres. Samtidig opfordrer EØSU til, at der iværksættes en række målrettede fællesskabsprogrammer i forbindelse med familie-, ungdoms-, uddannelses-, og beskæftigelsespolitikkerne samt politikkerne for kriminalitetsforebyggelse og retslig koordination. Disse konkrete tiltag bør indgå i strategierne for byfornyelse, tilpasning af de offentlige tjenester, bekæmpelse af alle former for diskrimination samt søge at forbedre forholdet mellem staten og dens borgere, bl.a. via ordensmagten, gennem undervisning i samfundssind, etiske og sociale værdier samt medieanvendelse, og ved hjælp af støtte til uddannelse til forældrene.

2. Kendetegn ved og årsager til den kollektive vold blandt mindreårige i byområderne

2.1. **Forslag til en definition:** der findes ingen alment accepteret definition af kollektiv vold blandt mindreårige og unge voksne i byområderne. I den belgiske lovgivning har man udviklet konceptet bymæssigt »opstand«, men andre opfatter kollektiv vold som en række forbrydelser, der er begået af kendte og identificerede lovovertrædere. For indledningsvis at opstille en overordnet minimumsdefinition, vil vi i resten af dokumentet referere til denne vold som en koncentration af voldelig adfærd i byområder, der tjener som udtryksform for visse dele af befolkningen. Deltagernes motiver kan være mange forskellige: social forskelsbehandling, konflikter med ordensmagten, racehad, religiøse konflikter osv., hvilket på en vis måde stiller de sociale tjenesters mangler og utilstrækkelighed til skue, idet disse gennem deres sociale støtteaktiviteter skal forebygge denne form for vold. Denne definition anvendes til både at beskrive kollektiv vold, som finder sted i det offentlige rum og giver sig udslag i angreb på personer, der tilhører en etnisk gruppe, eller på politiet, og til at beskrive ødelæggelser og plyndringer som f.eks. brandstiftelse af offentlige bygninger eller køretøjer osv.

2.2. Det skal bemærkes, at stigningen i antallet af voldsepisoder (ødelæggelser og hærværk, slagsmål og overfald, røverier, voldtægter osv.) ikke kun kan tilskrives de unge, da vores tid er præget af en optrapning af volden. Ikke desto mindre er alderen på de personer, som begår volden i byerne, en vigtig faktor for forståelsen af fænomenet, og i forhold til de mulige løsninger har andelen af mindreårige og unge en vis betydning. Ved begivenhederne i Frankrig i 2005 viser politiets statistik således, at ud af 640 fængslede personer var 100 mindreårige. Ud fra et ønske om at forebygge er det vigtig især at fokusere på varige løsninger, som er rettet mod de unge generationer, der er drivkraften bag forandring og udvikling.

2.3. **Igangværende undersøgelse og beskrivelse:** hvert land har udviklet sin egen metode til at registrere og beskrive den kollektive vold i byerne. Komplekse systemer som Bui-Trongskaalen⁽⁵⁾, der rangordner intensiteten af de forskellige former for kollektiv vold i forhold til antallet af deltagere, organiseringsgraden, målene osv., gør det muligt at indkredse fænomenet. Gennem flere år og især efter begivenhederne i 2005 har Frankrig udviklet en række indikatorer for vold i byerne baseret på en analyse af niveauet af vold i belastede kvarterer med udgangspunkt i kvantitative og kvalitative undersøgelser og viktimeringsstudier. Disse og tilsvarende indikatorer i de andre europæiske lande er stadig for nye til at give en præcis indikation af omfanget af vold i byerne. Endvidere støder de altid på problemer med kilder og dataindsamling.

(5) *Résurgence de la violence en France* (Genopblusning af volden i Frankrig), Lucienne Bui-Trong, Futuribles, februar 1996 s. 17-18.

2.4. Som allerede præciseret i forbindelse med definitionen af fænomenet minder vi om, at selv om den kollektive vold indgår i en særlig national sammenhæng, udviser den ikke desto mindre en række fællestræk i Europa. I lyset af de begivenheder, som har fundet sted i flere europæiske lande de senere år, er det således muligt at opstille en typologi for, hvordan begivenhederne forløber:

- **Sociale og politiske sammenstød:** denne kollektive vold opstår som reaktion på forskelsbehandling og social, økonomisk og geografisk udstødelse. Den antager form af voldelige reaktioner over for ordensmagten eller de af statens repræsentanter, som anses for at være ansvarlige for disse sociale problemer. Aspektet af protest mod systemet og de situationer, der opfattes som uretfærdige, udløser sammenstødene med de retshåndhævende myndigheder, de offentlige institutioner, der repræsenterer staten, og samfundet, som anses for undertrykkende. Frankrig har været særlig berørt af sociale sammenstød i forbindelse med den såkaldte forstadskrise, hvor manglen på social blanding og flere årtiers ørkesløs bypolitik har ført til stigmatisering af disse byområder. Disse politisk prægede opstande ⁽⁶⁾ består af en cyklus i tre etaper, som omfatter udbruddet, der har at høre med en ofte tragisk og uretfærdig begivenhed, euforien og gruppeeffekten samt endelig udmattelsen ⁽⁷⁾.
- **Tab af kontrollen:** her handler det om politiske, sportslige eller kulturelle massedemonstrationer, som udarter og ender med, at ikke blot arrangørerne, men også politiet mister kontrollen. Vold under fodboldkampe, »rave parties« eller sågar tab af kontrollen med offentlige demonstrationer er eksempler på dette fænomen. Til antallet af deltagere og de generelle tab af kontrol kommer også deltagelsen af ballademagere, dvs. personer som ønsker at forvolde så mange materielle ødelæggelser som muligt. EU må ikke glemme, at disse ukontrollable voldsepisoder i visse tilfælde frister til udøvelse af mere organiseret vold, som er en endnu større trussel mod demokratiet.
- **Konflikter mellem voldelige bander:** Selv om de langt fra er voldelige pr. definition, udgør bander en erstatning for familien og de unges nære omgivelser og giver en følelse af at tilhøre en gruppe og på en vis måde et konkret svar på deres ungdommelige usikkerhed. Netop i tilfældet voldelige bander kendetegnes denne form for afvigelse af kriminelle aktiviteter forbundet med grupperingen af teenagere eller unge voksne, som ynder at bruge magt og intimidering, og som forholdsvis regelmæssigt arrangerer konfrontationer eller giver sig af med voldshandlinger. Disse bander støder sammen i bymiljøet, både på gader og stræder og i storcentre, for at hævde deres territorium eller håndhæve en eller

anden form for illegal handel eller lægge pres på myndighederne gennem disses repræsentant, der kan være en politibetjent, vagt eller sikkerhedsvagt som i den nordlige del af Paris eller Londons sydlige kvarterer, hvor rivaliserende grupper regelmæssigt støder sammen. I Spanien har de latinamerikanske bander (som kaldes »Maras« eller »Pandillas« og Latin kings og Ñetas) gjort deres indtog. Bandefænomenet er en måde, hvorpå de unge kan finde tryghed hos hinanden i en fjendtlig verden, hvor de står i opposition til de »andre« fra nabogaden eller nabokvarteret. I dag dannes disse bander af samfundets udstødte i visse forstæder, og den vold, de udøver, hænger sammen med deres mangel på succes, dårlige vilkår osv. Det er nødvendigt at finde en målrettet løsning på de voldelige bander for at undgå, at deres medlemmer ender i organiseret kriminalitet.

- **Etniske og religiøse sammenstød:** denne form for vold er i første række kendetegnet ved at være etnisk, da gerningsmænd og ofre for størstedelens vedkommende kommer fra en etnisk gruppe, en religiøs gruppe eller lignende. Flere europæiske lande som Storbritannien, Spanien (optøjerne i Alcorcon i oktober 2007 mellem unge spaniere og latinamerikanere), Italien, Holland (oktober 2007 i Amsterdam), Danmark (februar 2008), Belgien (Anderlecht i maj 2008) osv. har dannet ramme for denne form for sammenstød, hvor indvandring og religiøse aspekter samt et meget komplekst sammenfald af faktorer spiller en vigtig rolle.

2.5. De voldelige episoder i byområderne har flere årsager, som optræder sammen i større eller mindre grad afhængig af, hvilken type begivenhed der er tale om:

- Fattigdom, dårlige vilkår, arbejdsløshed. Den kollektive vold i Europa har især fundet sted i de mest belastede kvarterer som følge af marginalisering og social udstødelse. Opbrud i familien, ungdomsarbejdsløshed, usikre ansættelsesvilkår samt manglende uddannelse og dermed manglende integration på arbejdsmarkedet og i samfundet gør disse kvarterer særlig sårbare over for de økonomiske konjunkturer, navnlig i tilfælde af økonomisk krise, som det er tilfældet lige nu.
- Adgang til våben og ulovlige stoffer. Handlen med hårde stoffer, som i de fleste nationale hovedstæder og provinshovedstæder varetages af voksne og ikke af mindreårige, avler vold forbundet med denne ulovlige handel og fører til udbredelse af skydevåben. Børn og unge, som er ofre for en verden, de ikke forstår, kan være mål for pusherne, som udnytter nogle af disse unge.
- Byplanlægning. De såkaldt belastede kvarterer i europæiske byer har en række fællestræk og betragtes ofte som forstadsghettoer, da de ikke længere lever op til kriterierne om at være socialt blandede og moderne kvarterer. Disse kvarterer og bogligblokke, som enten ligger i centrum af byerne (Storbritannien, Belgien) eller i deres periferi (Frankrig, Tyskland) er dårligt vedligeholdte og forfalder lidt efter lidt, indtil de bliver sundhedsskadelige og farlige.

⁽⁶⁾ Le Goaziou (V.), Mucchielli (L.) 2006, *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes* (Når forstæderne brænder. Tilbageblik på urolighederne), Paris, La Découverte.

⁽⁷⁾ Bachmann (C.), Le guennec (N.), 1997, *Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier* (Analyse af et oprør. Historien om et boligkvarters opstand), Paris, Albin Michel.

- Forholdet til ordensmagten. Ofte næres den kollektive vold af en følelse af had, fordi de unge har det indtryk, at politiet forfølger synlige mindretal eller anvender overdreven magt⁽⁸⁾. Det franske Center for strategisk analyse (Centre d'analyse stratégique) præciserer, at »beboernes fjendtlighed mod ordensmagtens tilstedeværelse i deres kvarter ligesom den manglende tillid til staten og de offentlige institutioner er til at tage at føle på«⁽⁹⁾.
- Medierne. Medierne er ofte tilbøjelige til at rette fokus mod det negative og dermed stigmatisere beboerne i de belastede kvarterer yderligere og give næring til volden ved at overeksponere disse fænomener. I Frankrig dækkede medierne i 2005 dagligt begivenhederne, mens regeringerne i Belgien og Tyskland bestræbte sig på at begrænse de offentlige skildringer for at undgå nye lovovertrædelser inspireret af de foregående.

3. Forskellige former for løsninger på et tværnationalt problem

3.1. Set med europæiske øjne er volden i byområderne særlig alvorlig, hvad enten den er sporadisk eller vedholdende. Det gælder både fra et politisk synspunkt, idet den drager statens evne til at skabe respekt om den sociale pagt og til at beskytte borgerne i tvivl, og fra et socialt synspunkt, da volden afspejler social splittelse og integrationsproblemer. På den baggrund bør staten bidrage med entydige løsninger på problemet med kollektiv vold i byerne. Det er dog nødvendigt at holde sig for øje, at disse løsninger i høj grad varierer fra ét land til et andet, og at tiltagene i nogle tilfælde fokuserer mere på straf og i andre tilfælde i højere grad er forebyggende. Imidlertid er det nødvendigt at de offentlige politikker, som skal løse dette problem, hele tiden evalueres på EU-niveau. Ligeledes bør man forsøge at gøre statistikkerne på området mere anvendelige og sammenlignelige (dataene om lovovertrædelser bør ikke udelukkende analyseres ud fra antal indgivne anmeldelser, men også ud fra hvilken procentdel, der opklares). Det er nødvendigt at udvikle fælles indikatorer for at fremme brugen af politi- og retsregistre på nationalt niveau frem for mere eller mindre subjektive undersøgelser om viktimering.

3.2. Generelt antager landenes løsninger på problemet følgende former:

- Tiltag til fremme af positiv forskelsbehandling til fordel for belastede kvarterer. Det gælder f.eks. de særligt prioriterede uddannelsesområder og områder, hvor der tilbydes forberedelse til det første job, i Frankrig. Sådanne tiltag findes også i Berlin, hvor unge frivillige og politibetjente sammen går på regelmæssige patruljer for at undgå og forebygge situationer, som risikerer at ende med voldsepisoder i byen. Siden disse blandede politipatruljer blev dannet (hvilket gjorde det nødvendigt at overtale de tidligere bandechefer til at samarbejde), er kriminaliteten i de områder, hvor der patruljeres, faldet med 20 %⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970. Peter Joyce. Palgrave Macmillan, 2002.

⁽⁹⁾ Centre d'analyse stratégique. *Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale (Volden i forstæderne: en fransk undtagelse? En international sammenligning)*, note de veille n° 31, 23. oktober 2006. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>)

⁽¹⁰⁾ *Jeunes et policiers font cause commune à Berlin (Unge og politi gør fælles sag i Berlin)*, http://www.oijj.org/news_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es.

- Øget polititilstedeværelse og videoovervågning i følsomme områder som skoler eller steder, hvor der dyrkes fritidsaktiviteter, tiltag som i sig selv ikke fuldt ud løser problemet. Dette har dels kunnet fremprovokere en stigmatisering af de berørte områder, dels kunnet give de unge en følelse af permanent overvågning og strafforfølgning.

- Mere eller mindre omfattende byfornyelsespolitikker afhængig af, hvilket land der er tale om. I Frankrig bl.a. via agenturet for byfornyelse⁽¹¹⁾. I Tyskland gennem byfornyelse udført i forbindelse med genforeningen af landet.

3.3. På den anden side kan en effektiv **territorial samhørighedspolitik** bidrage til at undgå, at faktorer, som giver næring til voldelige tilbøjeligheder hos de unge, koncentrerer sig i byområderne. Derfor er der blevet gjort en stor indsats for at byforny og styrke byernes boligområder. Renoveringen af byområderne forudsætter langsigtede overvejelser over byfornyelserne inden for rammerne af en overordnet strategisk plan for fysisk planlægning med inddragelse af alle de berørte parter, herunder de unge. Formålet er atter at gøre disse kvarterer til en del af byen og få dem på ret køl igen for at tilgodese den lokale befolknings udvikling og fremme disse offentlige områders sociale, økonomiske og kulturelle funktion. Begrebet »residentialisering«, der defineres som en særlig metode til at genrejse byområderne, har til formål at regulere de særlige problemer i boligområderne ved at gøre byen til et sted for integration og forebyggelse for at løse de aktuelle byproblemer: narkohandel, besættelser, vold og miljøforringelse. Hovedformålet er at undgå udstødelse i forhold til resten af befolkningen ved at fremme trafik i områderne, så disse kvarterer kan åbne sig for resten af byen og derigennem styrke sin synlighed og integrationen af byens borgere i sit område. Disse former for byfornyelse bør dog ledsages af stærke strategier inden for uddannelse, erhvervsuddannelse og adgangen til beskæftigelse. Ellers vil vi ikke se nogen forbedringer.

3.4. Volden blandt de unge har rødder i manglende social samhørighed, der er forbundet med en civilsamfundskrise i byerne. I det offentlige rum, som især er kendetegnet ved, at det bringer meget forskellige borgere sammen, er det nødvendigt at respektere de fælles regler, som har til formål at beskytte de individuelle frihedsrettigheder. I de store byer er der imidlertid tale om, at forskellige befolkningsgrupper lever side om side. Disse grupper har forskellige kodekser og kulturer og er dermed fremmede for hinanden, hvilket kan føre til en svækkelse af de sociale bånd og solidariteten⁽¹²⁾. Det er nødvendigt at finde frem til en interinstitutionel og flerdimensionel løsning, så der kan iværksættes effektive forebyggelsesforanstaltninger til fordel for alle de direkte og indirekte aktører: politi, retsvæsen, socialvæsen, bolig-anvisning, arbejdsgivere og uddannelsesinstitutioner. De lokale myndigheder spiller imidlertid en særlig vigtig rolle i den henseende, da de har ansvaret for at indrette byens rum og fastlægge, hvilke tjenester borgerne skal have adgang til.

⁽¹¹⁾ ANRU.fr.

⁽¹²⁾ »La dynamique de la disqualification sociale« (Den sociale diskvalifikations dynamik) i Sciences humaines nr. 28, maj 1993.

3.5. I Europa kommer volden blandt mindreårige i byerne ganske vist til udtryk i forskellige sammenhænge og af varierende intensitet, men en analyse heraf og en undersøgelse af løsningerne er en del af en langt større juridisk og retslig ramme på EU-niveau. I øjeblikket er det for at undersøge, hvordan man forebygger ungdomskriminalitet, nødvendigt med et tværfagligt, interinstitutionelt samarbejde mellem offentlige organer og på et mere praktisk plan eksperter fra de indgribende myndigheder (socialarbejdere, politi, domstole, arbejdsgivere m.fl.). De lande, regioner og byer i Europa, som har været udsat for episoder med kollektiv vold, har vanskeligt ved at genoprette den normale tilstand, den sociale harmoni og respekten for institutionerne i hele befolkningen. Desuden koster volden i byerne dyrt set fra et materielt synspunkt, men også – og især – socialt og politisk ⁽¹³⁾.

3.6. I en situation, hvor ungdomskriminaliteten i Europa ligger forholdsvis stabilt, men hvor volds karakteren i forbindelse med de begåede lovovertrædelser er mere øjnedefaldende, viser visse **lokale programmer** i forskellige EU-lande, hvor vigtigt det er at forebygge og lægge overordnede sociale strategier for de unge i byområderne ⁽¹⁴⁾. Programmet for sikrere kvarterer i Birmingham (europæisk pris for kriminalitetsforebyggelse i 2004) havde som grundlæggende mål at nedbringe de forskellige former for vold og kriminalitet, forbedre borgernes livskvalitet og opmuntre de forskellige befolkningsgrupper til at deltage aktivt i deres egen sociale integration ⁽¹⁵⁾.

3.7. Styrkelsen af et organiseret og solidarisk europæisk samfund takket være støtten fra EU til innovative projekter med en social og integrationsmæssig dimension, garanterer, at sikkerheden og den bæredygtige udvikling i byerne styrkes. For eksempel er Urban-programmerne et fællesskabsinitiativ under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) til fremme af bæredygtig udvikling af byer og kvarterer i krise, som skaber grobund for en klar forbedring af den forebyggende indsats mod vold blandt mindreårige og kriminelle generelt.

3.8. Desuden gør udviklingen af borgerdeltagelsen i den lokale beslutningstagning samt udvekslingen af erfaringer og god praksis det muligt at fremme konceptet for »byforvaltning«, som er kendetegnet ved en række undersøgelser vedrørende restrukturering og forbedring af de offentlige ydelser, udformning og gennemførelse af nye strukturer for byforvaltning, indførelse af stabile indikatorer for vurdering af den lokale forvaltning, informationskampagner og forbedring af borgernes adgang til information.

⁽¹³⁾ I forbindelse med urolighederne i Clichy-sous-Bois i Frankrig løb de materielle omkostninger i 2005 op i 150 millioner euro.

⁽¹⁴⁾ »Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil international de pratiques inspirantes« (Forebyggelse af ungdomskriminalitet i byområder. International samling af inspirerende metoder). Det Internationale Center for Kriminalitetsforebyggelse, 2005. (www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_113_1.pdf).

⁽¹⁵⁾ Man opnåede en reduktion på gennemsnitligt 29 % af lovovertrædelser begået af unge mod 12 % på andre sammenlignelige områder.

3.9. Der findes også andre initiativer som f.eks. den europæiske ungdomspagt, der har til formål at forbedre de unge europæeres uddannelse, mobilitet, integration på arbejdsmarkedet og sociale integration, samtidig med at en bedre forening af familie- og arbejdslivet fremmes.

3.10. Generelt fremmes de unges aktive borgerdeltagelse af det store stykke arbejde, der udføres af organisationer, der dag efter dag udfolder deres aktiviteter i felten og dermed bliver en del af de europæiske, nationale eller lokale strategier til udvikling og bekæmpelse af social udstødelse.

4. Forslag til en EU-politik til løsning af problemet med vold blandt unge i byområderne

4.1. Den foregående del af denne initiativudtalelse danner grundlag for følgende retningslinjer:

- Der bør findes en hel række af løsninger på den kollektive vold. Det gælder såvel lovovertrædelser som asociale handlinger og andre uciviliserede handlinger begået af mindreårige. Løsningerne bør hele tiden evalueres, så de uophørligt kan forbedres, og man hele tiden kan styrke de mindreåriges undervisning og uddannelse og inddrage dem i deres egen udvikling og fremtid.
- De forskellige forebyggende og alternative strategier bør fremmes gennem en klar og bæredygtig EU-politik, som er baseret på prioriteter, der er defineret på EU-niveau, og som bidrager til at løse problemerne med vold blandt mindreårige i byområderne, samtidig med at man så vidt muligt undgår retslig indgriben.
- Både på EU-niveau og nationalt bør der rettes en særlig opmærksomhed mod sociale strukturer for unge. En lang række af disse institutioner, hvad enten der er tale om foreninger eller offentlige institutioner, spiller en afgørende rolle i de unges liv, bl.a. fordi de tilbyder aktiviteter, som beskæftiger de unge, og som dermed betyder, at de unge undgår at komme ud i kriminalitet. Der bør således lægges særlig vægt på den rolle, skoler og foreninger spiller, og disse bør støttes, også med offentlige økonomiske midler.
- EU's og de internationale principper vedrørende vold og kriminalitet blandt mindreårige bør harmoniseres gennem minimumsnormer, der skal overholdes inden for de nationale lovgivninger. Endvidere skal disse principper anvendes som indikatorer for sikringen af de mindreåriges rettigheder. I betragtning af at de offentlige institutioner og organer, som er involveret i forvaltningen af byområderne, opererer på højest forskellige områder, er der grund til at gennemføre initiativer og fastlægge normer for god praksis, som vil kunne evalueres og analyseres af eksempelvis et europæisk observatorium for ungdomskriminalitet, således at der vil være adgang til pålidelige og sammenlignelige statistiske data for volden blandt unge i byområderne.

- De sanktioner og tiltag, der iværksættes af de nationale domstole, bør tage højde for den unges tarv ud fra pågældendes alder, psykologiske modenhed og fysiske tilstand, udvikling og evner ⁽¹⁶⁾. De bør altid tilpasses de personlige omstændigheder (princippet om tilpasning af foranstaltninger til individuelle behov).
- EU-institutionerne bør fremme byfornyelsesstrategier ledsaget af bæredygtige socialpolitikker, med henblik på en bedre fysisk planlægning og fordeling for at undgå udstødelse og fremme den bymæssige integration af de mest sårbare befolkningsgrupper.
- Myndighederne bør give institutionerne tilstrækkelige ressourcer i form af økonomiske midler og personale til at kunne beskytte og reintegrere de mindreårige og sikre, at indgrebene har en væsentlig betydning i de mindreåriges liv.
- Der bør sikres en hensigtsmæssig udvælgelse og særlig uddannelse af de sociale og juridiske aktører og af politiet - om muligt i henhold til europæiske referencestandarder. Desuden bør denne udvælgelsesprocedure og uddannelse løbende opdateres via et multiinstitutionelt og tværfagligt samarbejde inden for rammerne af tværnationale udvekslinger. Det skal bl.a. ske for at skabe dialog og gode forbindelser mellem politiet og de unge.
- EU-institutionerne og medlemslandene bør se 2010, der er udråbt til europæisk år for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse, som en mulighed for at vise deres vilje til at prioritere beskyttelsen af rettighederne hos de unge, der er i konflikt med loven, og forebyggelsen af vold i byområderne i kampen mod social udstødelse.
- EU-institutionerne bør oprette en budgetpost til beskyttelse af mindreårige mod social udstødelse i de mest marginaliserede byområder med henblik på støtte af innovative projekter i forbindelse med styrkelsen af civilsamfundets sociale samhørighed og dermed fremme initiativ og iværksætterånd blandt de unge.
- Gennemførelsen af fælles kriterier og god praksis bør sigte på forebyggelse, behandling og reintegration af unge lovovertrædere.

Bruxelles, den 15. juli 2009.

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁶⁾ Jf. fælleserklæringen fra Valencia fra Det internationale observatorium for ungdomskriminalitet.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om beskyttelse af børn mod rejsende sexforbrydere (initiativudtalelse)

(2009/C 317/07)

Ordfører: **Madi SHARMA**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. juli 2008, under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

Beskyttelse af børn mod rejsende sexforbrydere.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Madi Sharma til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15. og 16. juli 2009, mødet den 15. juli 2009, følgende udtalelse med 157 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Henstillinger – »Don't Let Child Abuse Travel«⁽¹⁾

1.1. *Det er nødvendigt at vedtage og håndhæve en europæisk strategi for beskyttelse af børn, der risikerer at blive ofre for rejsende sexforbrydere, og at anerkende, at dette bør være en prioritet.*

Ansvar for sexforbrydere MÅ IKKE fortsat overlades til udenlandske retssystemer. Domsfældelser uden for EU resulterer ikke altid i fængselsstraffe. Vaneforbrydere forbliver ofte i det samme land eller rejser til andre lande med henblik på at undgå afsløring. Dette betyder, at de europæiske myndigheder og nationale regeringer ikke har kendskab til sagen, når en børnemisbruger rejser ind i Europa. **Dette øger risikoen for europæiske børn.**

Der må udformes en styrket holistisk strategi med fokus på bar-net, som omfatter:

- Forebyggelse af misbrug. Der må forskes i rejsende sexforbryderes baggrund⁽²⁾.
- Beskyttelse af »risikogrupper« og ofre, herunder identifikation af sårbare børn⁽³⁾ gennem etablering af hotlines og lignende støttefunktioner.
- Retsforfølgelse af børnemisbruger gennem håndhævelse af lovgivningen.
- Partnerskaber med NGO'er og de grupper, der endnu ikke er involveret.
- Inddragelse af unge og civilsamfundet med henblik på bevidstgørelse.

(1) Kampagneslogan fra Verdensturistorganisationen.

(2) Red Barnet, Danmark. »Sex Offenders without Borders«, rapport fra maj 2009.

(3) Rio de Janeiro-erklæringen og opfordringen til at forebygge og sætte en stopper for seksuel udnyttelse af børn og unge fra november 2008.

EØSU støtter anbefalingerne i Kommissionens meddelelse »Mod en EU-strategi for børns rettigheder«, Europa-Parlamentets henstilling⁽⁴⁾ og Europarådets konvention⁽⁵⁾, der alle fokuserer på beskyttelsen af børn mod udnyttelse. Imidlertid anmoder EØSU de resterende medlemsstater⁽⁶⁾ om hurtigst muligt at undertegne og ratificere FN's CRC-protokol⁽⁷⁾ og Europarådets konvention, så Europa på effektiv vis kan få et overblik over kontrollen med europæere, der misbruger børn, mens de arbejder eller er på ferie i udlandet.

1.2. *En effektiv proaktiv strategi må omfatte følgende foranstaltninger:*

- Effektive internationale partnerskaber med bedre informationsudveksling, som skal omfatte politisamarbejde og styrkelse af politiets it-midler til opsporing af rejsende sexforbrydere.
- En styrkelse af de bilaterale samarbejdsaftaler med relevante lande.
- Fælles efterforskningshold med andre retshåndhævelsesinstanser.

(4) Europa-Parlamentets henstilling af 3.2.2009 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. (2008/2144(INI)).

(5) »Europarådets konvention om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug« vedtaget den 25. oktober 2007, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>.

(6) <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>. Følgende medlemsstater har endnu ikke ratificeret FN's valgfri protokol til CRC: Tyskland, Ungarn, Irland, Luxembourg, Malta. Det Forenede Kongerige. Følgende medlemsstater har endnu ikke undertegnet Europarådets konvention: Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Letland, Luxembourg, Malta, Slovakiet. Kun Grækenland har ratificeret konventionen.

(7) Valgfri protokol til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi; Vedtagelse: Maj 2000. Ikrafttræden: januar 2002. <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

- Aftaler med udenlandske regeringer om at deportere og eskortere dømte lovovertrædere. Evt. brug af Foreign Travel Orders (FTO) til at pålægge sexforbrydere i højrisiko-gruppen rejserestriktioner.
- Kontrolprocedurer og forbud mod, at sexforbrydere arbejder i udlandet ⁽⁸⁾.
- Gennemførelse af en europæisk og, om muligt, global oplysningskampagne om anmeldelse af sexforbrydere. En sådan bør støttes gennem en gratis international hotline med en »tidstro« online-rapporteringsmekanisme ⁽⁹⁾.
- Inddragelse af civilsamfundets aktører og arbejdsmarkedets parter i bevidsthedsindsatsen.
- Mekanismer, der kan sikre uddannelse, rådgivning og terapi/lægetjenester til ofre og uddannelse af dem, der specialiserer sig i området.

1.3. Den største udfordring er at øge den offentlige bevidsthed om problemets omfang. Dette kan gøres gennem et europæisk projekt: »Europa mod seksuel udnyttelse af børn« ⁽¹⁰⁾. EU-institutionerne kan gå forrest ved at fremhæve deres etiske rejsepolitik mod seksuel misbrug af børn på alle formularer til refusion af rejseudgifter.

1.4. Denne udtalelse omfatter ikke menneskehandel eller bortførelser, som kræver en særskilt lovgivning og separate foranstaltninger. Disse emner bør behandles i en selvstændig udtalelse.

2. Generel baggrund

2.1. Denne udtalelse dækker rejser og seksuelt misbrug af børn i og uden for Europa.

2.2. **Flertallet af de personer, som misbruger eller udnytter børn seksuelt, er lokale.** Dette gælder over alt i verden. Ikke desto mindre udgør seksuelt misbrug af børn under rejser i dag en del af en veletableret og lukrativ global sexindustri.

2.3. Billigere rejser, visumfrihed og nye teknologier gør det muligt for lovovertrædere at gå målrettet efter verdens, herunder Europas, mest udsatte børn, særligt de steder hvor fattigdom, afsavn, afstumpethed og sociale vilkår er værst. Overgrebene optages ofte digitalt og distribueres globalt. Mange NGO'er, hvoraf

ECPAT ⁽¹¹⁾ er den mest kendte, samarbejder med politimyndigheder samt turisme- og rejsebranchen om at beskytte disse børn.

2.4. Den første verdenskongres om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn i kommercielt øjemed blev afholdt i Stockholm i 1996. 122 lande forpligtede sig til et »globalt partnerskab om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn i kommercielt øjemed«. I dag nævner lokale ⁽¹²⁾ og internationale konferencer ⁽¹³⁾ igen og igen eksistensen af de samme barrierer for en effektiv forebyggelse.

2.5. Internt i EU er der blevet udarbejdet mange yderligere rapporter, og man har påtaget sig mange forpligtelser ⁽¹⁴⁾. Imidlertid har mange medlemsstater, som det blev bemærket i en nylig betænkning ⁽¹⁵⁾ fra Europa-Parlamentet, stadig ikke undertegnet eller ratificeret disse konventioner.

2.6. Dette betyder desværre, at Europa, på trods af at der udføres en del glimrende arbejde ⁽¹⁶⁾ og træffes mange praktiske foranstaltninger på EU-niveau ⁽¹⁷⁾, ikke har formået at beskytte de mest udsatte børn. Det er ikke lykkedes at forebygge overgreb begået af europæiske borgere, og Europa har ikke kunnet leve op til de forpligtelser, der blev indgået i Stockholm. **Det er kun gennem en praktisk gennemførelse af ovenstående, at børn vil være beskyttet både hjemme og i udlandet.**

2.7. Det er umuligt at anslå, hvor mange børn der har været udsat for rejsende sexforbrydere. Børnesexforbrydernes for-dækte og kriminelle karakter og børns sårbarhed, særligt når de lever i fattigdom, gør det vanskeligt at indsamle data. Børnemisbrug udgør et element i det globale fænomen, som består i seksuel udnyttelse af børn i kommercielt øjemed. Det omfatter:

- Køb og salg af børn med prostitution for øje.
- Pædofili-relateret seksuelt misbrug af børn.
- Fremstillingen af billeder af børn, der misbruges seksuelt, og andre former for pornografi, der involverer børn.

⁽¹¹⁾ ECPAT – End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes – har en særlig rådgivende status under FN's Økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC).

⁽¹²⁾ »When Travelling, Put a Stop to Indifference«; Stopchildprostitution.be, »Travelling abusers in Europe«, maj 2007.

⁽¹³⁾ Den tredje verdenskongres mod seksuel udnyttelse af børn og unge. November 2008.

⁽¹⁴⁾ Se fodnoterne 4 og 5. Se også: http://www.nspcc.org.uk/Inform/policyandpublicaffairs/Europe/Briefings/councilofeuropa_wdf51232.pdf og <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

⁽¹⁵⁾ Se fodnote 4.

⁽¹⁶⁾ PE 410.671. Januar 2009.

⁽¹⁷⁾ KOM(1996) 547 endelig, KOM(1999) 262 endelig, Rådets rammeafgørelse 2000/375/RIA (EFT L 138 af 9.6.2000); Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA (EUT L 13 af 20.1.2004) og KOM(2009) 135 endelig.

⁽⁸⁾ »The End of the Line for Child Exploitation«. ECPAT-rapport fra 2006.

⁽⁹⁾ Se Childwise ECPAT Australia.

⁽¹⁰⁾ Se bilag 1.

2.8. Børnemisbrugere rejser typisk til steder, hvor de ikke tror, at de vil blive opdaget. Ofte steder, der er kendetegnet ved lavt uddannelsesniveau, fattigdom, uvidenhed, korruption, apati, manglende retshåndhævelse eller fravær af en offentlig politik på området. Misbrug af børn foretages af personer, som målrettet har etableret børnehjem⁽¹⁸⁾, projekter for børn og skoler i sårbare lokalsamfund med det ene formål at kunne tilfredsstille deres egen og bekendtes misbrugsadfærd. Vaneforbrydere rejser fra land til land og undgår at blive afsløret af de mekanismer, som skal kontrollere sexforbrydere. Der må forskes yderligere i de motivationsfaktorer, som ligger bag seksuelt misbrug af børn. Finkelhors peger på fire forhåndsbetændelser, som er afgørende for, om der evt. begås seksuelle overgreb mod børn⁽¹⁹⁾. Disse vedrører:

- Motivationen til at misbruge.
- Indre barrierer med relation til den personlige etik.
- Ydre barrierer.
- Ofrets modstandskraft.

2.9. Kendskabet til lovovertrædelser i udlandet er lavt blandt fagfolk, der arbejder med beskyttelse af børn og den brede offentlighed. Medierne dækker kun de mest sensationelle tilfælde. Der tales meget lidt om den risiko, som europæiske børn udsættes for, når forbryderne en gang vender tilbage.

2.10. CEOP⁽²⁰⁾ anvender betegnelsen »rejsende sexforbrydere« (»travelling sex offenders«) til at beskrive de personer, som rejser til udlandet og misbruger børn. Offentligheden har den opfattelse, at en person, der begår en forbrydelse i udlandet, automatisk registreres i et register over sexforbrydere. Det er imidlertid sjældent tilfældet, idet en række komplekse problemstillinger kan resultere i, at der ikke findes registre, at oplysningerne ikke videregives eller at databeskyttelsesbestemmelser forhindrer en overvågning.

2.11. **Sexturisme er ikke begrænset til turister på ferie.** I dag udflytter mange virksomheder deres aktiviteter, eller de har kontorer og fører forhandlinger rundt om i verden. Arbejdsgivere, fagforbund og organisationer må præcisere, at seksuelt misbrug af børn under ingen omstændigheder vil blive tolereret.

3. Globalt ansvar

3.1. Alle regeringer har på verdensplan et ansvar for at beskytte udsatte børn, hvor end de måtte befinde sig. Turismens udbredelse i løbet af de seneste halvtreds år er for nylig blevet ledsaget af en stigning i antallet af rejsende sexforbrydere, der misbruger børn. De fleste, der udnytter børn seksuelt, benytter sig af, at de befinder sig i et andet land. De lader hånt om sociale tabuer, som ellers ville styre deres adfærd.

(18) Lovovertræderne bruger den officielle betegnelse »børnehjem« som skalkeskjul for deres aktiviteter. Der er tale om børnehjem, der er etableret med det formål at kunne misbruge børn.

(19) »Sex Offenders Without Borders« – Red Barnet, Danmark, maj 2009.

(20) UK CEOP - Child Exploitation and Online Centre (Det britiske politiske center til bekæmpelse af udnyttelse af børn og til onlinebeskyttelse).

3.2. Verdensturistorganisationens etiske kodeks for turisme⁽²¹⁾ skaber en referenceramme for den ansvarlige og bæredygtige udvikling af turismen i verden. For Europas vedkommende bør det betragtes som en skamplet på Fællesskabet, at europæiske borgere er blandt dem, som udnytter børn seksuelt både i EU og rundt om i verden. De europæiske borgere er Europas ansvar og det er helt uacceptabelt, at sexforbrydere, der retsforfølges i hjemlandet, har mulighed for frit og uden overvågning at rejse til andre lande. Europa må se nærmere på den juridiske dikotomi, der sikrer fri bevægelighed for borgerne, men samtidig gør det muligt for børnemisbrugere at rejse uden nogen form for restriktioner.

3.3. Et internationalt retsprincip forhindrer, at en person kan dømmes to gange for den samme lovovertrædelse. Når en lovovertræder vender tilbage til hjemlandet, må straffen afsones dér, eller der kan afsiges en ny dom, hvis der dukker nyt bevismateriale op. Det har derfor afgørende betydning, at der eksisterer et internationalt samarbejde. Udvalget er yderst tilfreds med, at Kommissionens nye rammeafgørelse tager fat på dette spørgsmål⁽²²⁾.

3.4. Der er et behov for at koordinere alle aktiviteter, overvåge og evaluere det statistiske materiale og komme med rettidige praktiske anbefalinger. Da der er tale om et område, hvor de beslutninger, der tages, kan gå så vidt som til frihedsberøvelse og dermed berøre de grundlæggende rettigheder, er det på EU's område kun medlemsstaterne der har beføjelse til at træffe beslutning, under iagttagelse af lovgivningen om deres politimæssige og retlige praksis. Europæiske og internationale NGO'er udfører et glimrende stykke arbejde med hensyn til beskyttelsen af børn, men de kan ikke erstatte politi og retsvæsen.

Udviklings samarbejde og -støtte på områderne fattigdomsbekæmpelse⁽²³⁾, uddannelse, sundhed og social udvikling må i højere grad sigte på at beskytte børn mod seksuel udnyttelse. Der skal gives støtte til NGO'er og arbejdsmarkedets parter, og disse skal medtænkes i forbindelse med uddannelse og følelsesmæssig/psykologisk støtte. Det er vigtigt at forbedre mulighederne for uddannelse og efteruddannelse for dem, der arbejder på området, og i bredere forstand leverer tjenesteydelser (dvs. medierne, hotelbranchen, lærere og pædagoger og politiet), så barriererne for indgivelse af anmeldelser kan identificeres og fjernes. Som fremhævet i den danske Red Barnet-rapport⁽²⁴⁾ må børn, særligt de mest udsatte grupper, tilbydes vejledning, så de kender til situationen og ved, hvordan de skal tackle problemet. I de udviklede lande og udviklingslandene er det nødvendigt at oplære børn i at gøre god brug af internettet for at beskytte dem mod de metoder, der benyttes af misbrugere, som er særdeles ferme til at udnytte dette redskab til at finde deres bytte.

(21) Vedtaget ved resolution A/RES/406 (XIII) på den 13. generalforsamling i FN's Verdensturistorganisation (UNWTO) (27. september til 1. oktober 1999).

(22) KOM(2009) 135 endelig.

(23) Tematisk undersøgelse af politiske foranstaltninger til bekæmpelse af fattigdom blandt børn.

(24) Ibidem.

3.5. Børnemisbrugerne må tilbydes terapi og rådgivning til støtte for deres rehabilitering ⁽²⁵⁾.

4. Civilsamfundets ansvar

4.1. Det europæiske civilsamfund har et ansvar for at fordømme lovovertrædelser og handle, når der er tale om en potentiel trussel mod andre - hvad enten dette foregår hjemme eller ude, særligt i tilfælde af børnemisbrug. Det anslås, at mellem 10 og 20 % af alle europæiske børn i dag udsættes for seksuelle overgreb under deres barndom. Aktivitetsniveauet er stigende og spreder sig geografisk set. Visse europæiske borgere er rejsende sexforbrydere såvel i som uden for Europa.

4.2. Der er derfor et behov for at udvikle fælles strategier og udforme yderligere tiltag med fokus på forebyggelse og straf for at bekæmpe denne plage. For europæiske arbejdsgivere bør bekæmpelsen af børneprostitution og børnepornografi nu opfattes som et element, der indgår i virksomhedens samfundsmæssige medansvar.

4.3. **4,5 % af 842 millioner** (2006) rejsende er sexforbrydere, hvoraf **10%** er pædofile ⁽²⁶⁾. **Siden 2003 har rejsearrangører** kunnet undertegne »adfærdskodeksen om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse i forbindelse med rejser og turisme« ⁽²⁷⁾. Mere end 600 virksomheder i over 30 lande har i dag skrevet under på denne adfærdskodeks. Seksuelt misbrug af børn under rejser er imidlertid ikke kun rejsebranchens ansvar. Alle erhvervssektorer må arbejde for at forebygge sådanne aktiviteter.

4.4. Den Internationale Faglige Sammenslutning (IFS) opfordrer sine medlemmer til at etablere strukturer bestående af kontaktpersoner, udvalg og arbejdsgrupper til at bakke op om strategier. For at få adgang til græsrodsniveauet har IFS vedtaget en sektor-baseret strategi og dannet nyttige partnerskaber med henblik på gennemførelsen af internationale rammeaftaler. Da seksuel udnyttelse af børn udgør en alvorlig overtrædelse af grundlæggende arbejdstager- og menneskerettigheder, er det en integreret del af

deres arbejde at bekæmpe de værste former for børnearbejde ⁽²⁸⁾. Fagforbundene arbejder derfor løbende på at fremme ratificeringen af relevante internationale standarder, på at overvåge, at regeringer og arbejdsgivere gennemfører politikker og bestemmelser effektivt, på at øge medlemmernes og den brede offentligheds bevidsthed ⁽²⁹⁾ og på at gøre emnet til genstand for kollektive overenskomstforhandlinger ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾.

4.5. I sin konvention, vedtaget af Ministerudvalget den 12. juli 2007, erklærer Europarådet: »alle parter skal opmuntre **den private sektor samt civilsamfundet** til at tage del i udarbejdelsen og gennemførelsen af politikker til forebyggelse af seksuel udnyttelse og misbrug af børn og til at gennemføre interne standarder gennem selvregulering eller samregulering«. **Et fælles europæisk projekt er derfor gennemførligt.**

5. Særlige foranstaltninger

5.1. Det eneste mål med enhver aktivitet må være at STANDSE misbruget af børn og beskytte de sårbare. Hvis der kan sættes en stopper for misbruget af børn, vil der ikke være nogen ofre. Dette må være en prioritet og det primære mål for enhver politik med fokus på børn.

5.2. EU-institutionerne kan gå forrest ved at fordømme seksuelt misbrug af børn, som en del af en etisk rejsepolitik, og inkludere denne fordømmelse på alle formularer til refusion af rejseudgifter.

5.3. Nedenstående foranstaltninger og eksempler kan kun gives i sammenfattet form her. De er blevet udarbejdet i samarbejde med ECPAT ⁽³²⁾, en førende global organisation, der arbejder for børns rettigheder, og som fører kampagne for at beskytte børn mod seksuel udnyttelse i kommercielt øjemed. ECPAT er aktiv i mere end 70 lande på de højeste myndighedsniveauer, samtidig med at organisationen også tager kontakt til fagfolk og personer, som arbejder direkte med børn, gennem forskning, efteruddannelse og kapacitetsopbygning.

5.3.1. **Kontrol og forbud:** For øjeblikket har skoler i udlandet ingen mekanismer, hvormed de kan kontrollere ansøgers baggrund, eller om de er egnede til at arbejde med børn. Dette er en væsentlig mangel med hensyn til beskyttelsen af udsatte børn. Der må etableres mekanismer, som gør det muligt for registrerede internationale organisationer eller politimyndigheder at få adgang til disse oplysninger.

⁽²⁵⁾ Sarah Macgregor: »Sex offenders treatment programs: effectiveness of prison and community based programs in Australia and New Zealand«. Dario Dosio, Friedemann Pfäefflin, Reinhard Eher (Eds.): »Preventing Sexual Violence Through Effective Sexual Offender Treatment and Public Policy«, 10th Conference of the International Association for the Treatment of Sexual Offenders (IATSO) in: www.iatso.org.

⁽²⁶⁾ Kilde: ACPE - Association against child prostitution.

⁽²⁷⁾ ECPAT Sverige tog initiativ til denne kodeks i 1998. Den er anerkendt af UNICEF og WTO. Se også: www.thecode.org.

⁽²⁸⁾ ILO-konvention 182.

⁽²⁹⁾ http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FINAL_EU_CLS_2009_report_2_.pdf.

⁽³⁰⁾ <http://www.itfglobal.org/campaigns/traffickingstate.cfm>.

⁽³¹⁾ http://www.iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/thematic_paper_csr_eng.pdf.

⁽³²⁾ ECPAT - End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes.

5.3.2. **Bilaterale samarbejdsaftaler:** NGO'er rundt om i verden udveksler i stigende grad vital information om bekymrende forhold vedrørende tidligere straffede. Dette resulterer i hurtig og rettidig handling. Regeringer, hvis handlekraft bremses af bureaukrati og regler for databeskyttelse, kan ikke handle hurtigt og er ironisk nok afhængige af, at NGO'er kan træde til, hvor det internationale politiarbejde fejler. **Beskyttelse af børn bør til enhver tid veje højere end databeskyttelsesregler.** Opbygningen af tillid og viden mellem lande, der har en ramme for samarbejdet, skaber forudsætningen for, at der kan reageres proaktivt i kampen mod seksuelt misbrug. Dette må omfatte mere end efteruddannelse og kapacitetsopbygning, hvis indsatsen skal nytte.

5.3.3. **Der må etableres internationale hotlines og lignende støtteforanstaltninger til indgivelse af anmeldelser,** så man undgår, at der opstår en tavshedskultur eller en situation, hvor det blinde øje automatisk vendes til. Mekanismerne må bygge på »tidstro« aktiviteter. Der skal være et integreret system til beskyttelse af børn, som består af professionelle instanser og tjenesteudbydere, der kan samarbejde med NGO'er om at fremme beskyttelsen og identifikationen af ofre eller risikogrupper.

5.3.4. **Fælles efterforskningshold og nationale retshåndhavende agenturer:** Europa har brug for særlige agenturer med udenlandske kontakter, der har beskyttelse af børn som prioritet, og som har ressourcer til at efterforske sager, hvor kendte sexforbrydere rejser til udlandet, eller til at indsamle bevismateriale mod personer, der er aktive i udlandet.

5.3.5. **Aftaler om at deportere og eksportere dømte lovovertrædere:** Det er ikke obligatorisk at anvende systemerne til rapportering af retsforfølgelser og domme mellem lande. Derfor kan sexforbrydere dømmes i udlandet, uden at dette kommer frem i hjemlandet. Det er ambassaders og konsulaters ansvar at informere hjemlandet, hvis de får kendskab til en domsfældelse. Efter en domsfældelse og -afsoning forbliver mange lovovertrædere i samme land eller flytter til et andet, men de vender ikke tilbage til hjemlandet og undgår dermed at blive registreret i et register over børnesexforbrydere. For de personer som dømmes og sendes tilbage til hjemlandet, opstår der i de tilfælde, hvor der er tale om en langdistanceflyvning inklusive en mellemlanding, en risiko for, at lovovertræderen kan forsvinde. Derfor er der et behov for bilaterale samarbejdsaftaler og politiledsagelse.

5.3.6. **The Multi-Agency Public Protection Arrangements (MAPPA) Model** (modellen for interinstitutionelle ordninger til beskyttelse af offentligheden): Dette er en model som anvendes i Det Forenede Kongerige til evaluering og håndtering af sexforbrydere i lokalsamfundet. Modellen inddrager en række instanser (retsvæsen, de sociale myndigheder, boligansvarlige og sundhedsvæsen) med henblik på at minimere risikoen for, at offentligheden lider alvorlig overlast, og bidrage til afsløringen af vaneforbrydere. Rammemodellen har fire grundlæggende funktioner, men omfatter ikke for nærværende britiske statsborgere, som rejser til udlandet:

- Identifikation af lovovertrædere.
- Udveksling af relevant information med relation til risikovurderingen.
- Risikovurdering, herunder risikoen for, at der sker alvorlige overgreb.
- Risikostyring.

5.3.7. **Foreign Travel Orders (FTO) –anvendelse og effektivitet:** En domstol kan anvende en sådan til at forhindre, at en person rejser til udlandet, enten til et navngivet land eller til et hvilket som helst sted i udlandet. En FTO kan udstedes med henblik på at beskytte et specifikt barn eller beskyttelse af børn generelt. Disse påbud gælder for en tidsbegrænset periode. I 2005 ændrede den australske regering »Australia's Passport Act« (paslovgivningen), så politimyndighederne fik mulighed for at anmode om en annullering af pas udstedt til sexforbrydere i højrisikogruppen.

5.4. **En meget specifik foranstaltning: Det europæiske projekt »Europa mod seksuel udnyttelse af børn – SIG NEJ!«**

Der kan udformes et europæisk projekt, som bygger på eksisterende chartre og det arbejde, der allerede er udført, og som øger bevidstheden ved at få organisationer til at bakke op om kampen mod seksuel udnyttelse af børn ved blot at påpege grundlæggende fakta. En »kodeks« eller et »charter«, der allerede er vedtaget på globalt plan kan eventuelt ledsage den »værdierklæring«, der foreslås i bilag I. Forbedret eller ny lovgivning kan, hvis den gennemføres på effektiv vis, også fremme sagen.

Bruxelles, den 15. juli 2009.

Mario SEPI
Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Bilag I

Europa mod seksuel udnyttelse af børn**Seksuelt misbrug af en person under 18 år er en FORBRYDELSE over alt i verden****De europæiske institutioner og arbejdsmarkedets parter vil ikke acceptere en sådan adfærd!**

Over alt i verden har børn ret til en fredelig opvækst og beskyttelse mod enhver form for seksuel udnyttelse enten fysisk eller på internettet.

Værdierklæring for [»Organisationens navn«]:

- Vi bidrager til udviklingen af en etisk og ansvarlig økonomisk vækst.
- Vi respekterer og beskytter børns rettigheder.
- Vi fordømmer enhver form for seksuel udnyttelse af børn enten fysisk eller på internettet.
- Vi forbeholder os ret til at anmelde enhver person, som mistænkes for at være involveret i aktiviteter, der resulterer i tab af værdighed eller seksuelt misbrug af en person under 18 år.

Ansatte i [»Organisationens navn«] forpligter sig til:

- At efterleve virksomhedens principper som nævnt ovenfor og respektere børns grundlæggende ret til beskyttelse.
- At bidrage til en etisk og ansvarlig vækst i virksomheden.
- At respektere og beskytte børns rettigheder.
- At afstå fra at levere informationer eller materiale, der potentielt kan resultere i seksuel udnyttelse af børn.
- At informere myndighederne, herunder politiet, om mistænkelige aktiviteter, der kan resultere i, at børn bringes i fare eller udnyttes seksuelt.

Forventninger til [»Organisationens navn«]'s kunder og leverandører:

Vi anerkender og respekterer den eksisterende globale lovgivning til beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse. Vi forpligter os til ikke at deltage i sådanne aktiviteter enten fysisk eller på internettet, i hjemlandet, på forretningsrejser eller under ferierejser.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremtiden for de ikke-bymæssige områder i vidensamfundet

(initiativudtalelse)

(2009/C 317/08)

Ordfører: **Sergio SANTILLÁN**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. juli 2008 i henhold til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

Fremtiden for de ikke-bymæssige områder i vidensamfundet.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Sergio Santillán til om ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455 plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 16. juli, enstemmigt følgende udtalelse:

1. Europas store mangfoldighed

1.1. EU rummer en utrolig stor territorial mangfoldighed og har et enestående bosættelsesmønster. Dette bidrager til livskvaliteten for både byboere, som bor tæt på landdistrikter, og landbefolkningen, som har let adgang til tjenesteydelser. Det er også mere ressourceeffektivt, fordi man undgår de vanskeligheder, der er forbundet med meget store byområder, og de problemer vedrørende et stort energiforbrug og behovet for jord, der er forbundet med, at et byområde vokser. Dette vil få endnu større betydning med tiden på grund af klimaændringerne og tiltagene for at bekæmpe eller tilpasse sig disse ændringer ⁽¹⁾.

1.2. For at sondre mellem landdistrikter og områder, som ikke er landdistrikter, foretager OECD en skelnen mellem lokale administrative enheder (på niveau 1 eller 2) og regioner (NUTS 3-niveau). En lokal territorial enhed er et landbosamfund, hvis dens befolkningstæthed er mindre end 150 indbyggere pr. km². Regionerne (NUTS 3) adskiller sig ved deres relative grad af landlighed, dvs. ved hvor stor en del af deres befolkning, der bor i landlige lokale administrative enheder.

⁽¹⁾ Der findes ca. 5 000 mindre byer og næsten 1 000 storbyer fordelt over hele Europa, og disse fungerer som centre for økonomisk, social og kulturel aktivitet. Dette relativt fintmaskede net af byer omfatter kun et begrænset antal meget store storbyer. I EU bor kun 7 % af befolkningen i storbyer med over 5 mio. indbyggere, mens andelen er på 25 % i USA, og kun fem af storbyerne i EU er blandt de 100 største i verden. Jf. Grønbog om territorial samhørighed, KOM(2008) 616 endelig.

1.2.1. Desuden skelner OECD mellem tre typer af regioner:

- *overvejende landligt prægede regioner*: mere end 50 % af befolkningen bor i landdistrikter
- *markant landligt prægede regioner*: mellem 15 og 50 % af befolkningen bor i landdistrikter
- *overvejende bymæssigt prægede regioner*: mindre end 15 % af befolkningen bor i landdistrikter.

Mere end 50 % af EU-25's område anses for at være landdistrikter.

1.2.2. Eurostats koncept for urbaniseringsgrad skelner mellem tre typer af områder:

- *tæt befolket område*: et antal tilgrænsende lokale enheder, som hver især har en befolkningstæthed på over 500 indbyggere pr. km², og hvor det samlede indbyggertal er på mindst 50 000 indbyggere
- *middeltæt befolket område*: et antal tilgrænsende lokale enheder, som ikke tilhører et tæt befolket område, og hvor hver især har en befolkningstæthed på mere end 100 indbyggere pr. km² og en samlet befolkning på mindst 50 000 indbyggere, eller som grænser op til et tæt befolket område

- *tyndt befolket område*: et antal tilgrænsende lokale enheder, som ikke tilhører hverken et tætbeholdt område eller et midt-tæt befolkede område ⁽²⁾.
- I de fleste medlemsstater svarer en »lokal enhed« til en kommune. De tyndt befolkede områder dækker næsten 84 % af EU-25's samlede område ⁽³⁾.

2. Byområder og landdistrikter: en modsatrettet udvikling

2.1. I mange år har der været enighed om, at en øget indsats inden for F&U vil gøre det muligt for EU at løfte globaliseringsudfordringen. Lissabon-strategien indeholder i øvrigt det eksplisitte mål at forhøje disse investeringer til 3 % af BNP.

2.2. Man bør foretage en nærmere analyse af regionernes potentiale, som varierer alt efter deres demografiske karakteristika (forskellige hastigheder for aldring af befolkningen), sociologiske karakteristika (menneskelig kapital), økonomiske faktorer (mobilitet for kapital og faglært arbejdskraft og dermed mobilitet for en del af skattegrundlaget) og produktionsstruktur (den historiske arv, tiltrækningskraften på investeringer).

2.3. Selvom man ikke automatisk kan gå ud fra, at landdistrikterne er i nedgang, eller at områder på grænsen mellem land og by er i vækst ⁽⁴⁾, er overvejende landligt prægede områder (17,9 % af Europas befolkning) og områder på grænsen mellem land og by (37,8 %, dvs. totalt 55,7 %) generelt mindre gunstigt stillet. Endvidere er forskellen mellem byområder og ikke-bymæssige områder større i de medlemslande, hvor gennemsnitsindkomsten er lavere ⁽⁵⁾.

2.4. I de senere år er der blevet skabt og udviklet en lang række redskaber til stimulering af innovationen (det 7. rammeprogram for forskning og udvikling, det interuniversitære samarbejdsprogram ICP, Jeremie-programmet, de fælles teknologiske initiativer, »lead markets«-initiativet osv.). Disse aktiviteter, som bør hilses velkommen, står i skarp kontrast til den relative mangel på interesse for de regioner, som ikke har potentiale til at udnytte disse muligheder til egen fordel.

2.5. Eftersom størstedelen af de økonomiske aktiviteter er koncentreret i byerne, er det nødvendigt at skabe en balance i udviklingen af videnssamfundet.

⁽²⁾ Et antal lokale enheder med en samlet størrelse på mindre end 100 km², som ikke når op på den krævede befolkningstæthed, men som ligger som en enklave inden for et tæt befolkede område eller et middeltæt befolkede område, bør betragtes som værende en del af dette område. Hvis disse enheder ligger som en enklave mellem et tætbeholdt og et middeltæt befolkede område, anses de for at være en del af det middeltæt befolkede område.

⁽³⁾ Regioner: Statistisk årbog 2006 (data for 2000-2004, s. 162).

⁽⁴⁾ I perioden 1995-2004 var stigningen i BNP i de overvejende landligt prægede områder større end gennemsnittet i 43 % af tilfældene, hvorimod tallet var 36 % i byområder og 39 % i områder på grænsen mellem land og by.

⁽⁵⁾ Fjerde rapport om den økonomiske og sociale samhørighed, KOM(2007) 273 endelig.

3. Forslag til en genskabelse af balancen til fordel for de ikke-bymæssige områder

3.1. Forsyningspligtigheder af høj kvalitet for at sikre den sociale og territoriale samhørighed

3.1.1. I sin meddelelse om forsyningspligtigheder ⁽⁶⁾ lovede Kommissionen at »forelægge Europa-Parlamentet en omfattende analyse af konsekvenserne af den hidtidige liberalisering, (...) [og at] undersøge, hvilke fremskridt der gøres ved anvendelsen af protokollen, når den nye traktat er trådt i kraft (...) [samt] hvert andet år udsende en særlig rapport om sociale ydelser, der skal udveksles med aktørerne«. Efter EØSU's opfattelse er det særlig vigtigt, at Kommissionen analyserer de eventuelle konsekvenser af liberaliseringen for den territoriale samhørighed. Kommissionens analyse bør levere data, der er afpasset efter, om der er tale om byområder eller landdistrikter, og som modsvarer holdningerne hos befolkningerne i disse områder.

3.1.2. Adgangen til sundhedsydelser, som anerkendes i Chartelet om grundlæggende rettigheder (artikel 35), kan være særlig problematisk i ikke-bymæssige områder som følge af manglen på kvalificeret personale, en egnet infrastruktur og budgetmidler. Derfor bør Kommissionen indlede en drøftelse med de lokale og regionale myndigheder samt de berørte arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger med henblik på at finde ud af, hvordan man udvikler instrumenter (aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, statsstøtte, fællesskabsinitiativer), der kan puste nyt liv i denne sektor.

3.2. Informationssamfund og videnssamfund

3.2.1. Selv om begreberne ind imellem blandes sammen, bør man skelne mellem videnssamfund (et ideal eller udviklingstrin for menneskeheden) og informationssamfund (massiv anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier). Information er blot et redskab til at opnå viden.

3.2.2. Uddannelse er en nøgelfaktor på vejen mod videnssamfundet. I de ikke-bymæssige områder har den demografiske udvikling en betydning (emigration, stor forsørgerbyrde, befolkningens stadig højere gennemsnitsalder osv.). Hvert år er der små skoler i mindre dynamiske områder, som må lukke, fordi de ikke mere har tilstrækkeligt med elever. Dette kan forstærke tendensen til flugt fra landet, da forældre foretrækker at slå sig ned i områder med mere liv, flere aktiviteter, bedre jobskabelse samt tilgængelige skoler og pasningsmuligheder ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ »Tjenesteydelser af almen interesse, herunder sociale ydelser af almen interesse: Europas nye udfordring«, KOM(2007) 725 endelig.

⁽⁷⁾ EØSU har foreslået oprettelse af en demografisk fond til løsning af alle disse problemer.

3.2.3. Hvad angår andelen af voksne med en mellemlang eller lang uddannelse er der en vedvarende tendens i EU til, at forskellen mellem overvejende landligt prægede regioner og områder på grænsen mellem land og by på den ene side og overvejende bymæssigt prægede regioner på den anden side er ved at udligne sig. I de nordeuropæiske lande og nogle af de nye medlemsstater (FR, NL, FI, IE, BE, PL, CZ, HU) er situationen på dette område bedre (< 10 procentpoints forskel), og i andre lande (UK, DE, AT) er uddannelsesniveaet i landdistrikterne bedre end i byerne. De største forskelle (> 20 procentpoint) finder man i middelhavslan-
dene (EL, ES, IT, PT).

3.2.4. Andelen af voksne, som følger en uddannelse eller erhvervsuddannelse (life-long learning), er relativt lav (omkring 12 % i EU-25), og der er ingen væsentlig forskel mellem landdistrikter og byer. I nogle lande gives der omfattende støtte til voksenuddannelse (DK, ES, NL, AT, SI, SK, SE, UK), og i andre lande støttes voksenuddannelsen med mere beskedne beløb. Der er tendens til en noget større stigning for så vidt angår uddannelse af voksne i landdistrikterne i forhold til voksne fra byområderne ⁽⁸⁾.

3.2.5. Selv om der er flere fra de landdistrikter, der ligger tættest på, som tager en uddannelse, synes afstanden til universiteterne ikke at være en hindring for at få en videregående uddannelse. Til gengæld kan stor afstand udgøre en vanskelighed i forbindelse med valg af karriere.

3.2.6. Kommissionen har fremført, at visse medlemslande ikke gør tilstrækkeligt for at afhjælpe problemet med, at de unge forlader skolen tidligt, og for at fremme den livslange læring med henblik på at opfylde målene i Lissabon-dagsordenen.

3.3. E-learning og vigtigheden af højhastighedsforbindelser ⁽⁹⁾

3.3.1. Den kraftige koncentration af udgifter til forskning og udvikling i et ret begrænset antal regioner i EU giver anledning til bekymring. 70 % af forskningen og udviklingen foregår således i Tyskland, Frankrig og Storbritannien. Skøn over udgifterne til forskning og udvikling opgjort efter region tyder på, at 35 regioner har udgifter til forskning og udvikling, der overstiger Lissabon-målet ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ »Delivering quality education to rural regions« af Elena Saraceno. Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions. Köln, 3.-4. April 2008.

⁽⁹⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Konkurrencedygtige europæiske regioner takket være forskning og innovation — Et bidrag til større vækst og flere og bedre arbejdspladser«, EUT C 211 af 19.8.2008, s. 1.

⁽¹⁰⁾ Disse 35 regioner står for 46 % af de samlede udgifter til forskning og udvikling i EU-27, hvilket er det dobbelte af deres andel af BNP. I den øvre ende udgør udgifter til forskning og udvikling 7 % af BNP i Braunschweig (Tyskland), og de overstiger 4 % i 12 andre regioner. Fjerde situationsrapport om samhørighed, KOM(2006) 281 endelig.

3.3.2. »EØSU understreger, at støtte fra EU og medlemsstaternes regeringer til bredbåndsinternetforbindelser, der giver adgang til e-læringssystemer, er en vigtig forudsætning for at kunne anvende informations- og kommunikationsteknologier inden for livslang læring, navnlig i EU's landdistrikter og mindre byer« ⁽¹¹⁾.

3.3.3. I december 2007 var bredbåndsdekningen (DSL) i EU-27 nået op på 98 % i byområderne, mens den kun var 70 % i landdistrikterne ⁽¹²⁾.

3.3.4. Bredbåndsadgang indgår som led i en bredere strategi, der skal give e-adgang status som en almenyttig tjeneste ⁽¹³⁾. Særligt skal fremhæves prisen på denne ydelse, som i nogle medlemslande er meget høj.

3.4. Beskæftigelse og geografisk beliggenhed

3.4.1. I øjeblikket plages 10 % af det europæiske vejnet af trafikpropper. Det gælder navnlig de store veje, som forbinder randområderne, hvor en stor del af befolkningen bor, med byområderne, hvor de arbejder. Disse trafikpropper koster hvert år 0,5 % af BNP. For at mindske dette problem kunne Kommissionen efter at have hørt arbejdsmarkedets parter forsøge at gøre telearbejde mere udbredt. På den måde ville dette aspekt af flexicurity være til gavn for den territoriale samhørighed, idet det ville begunstige den lokale detailhandel og mindske de miljømæssige omkostninger ⁽¹⁴⁾.

3.4.2. Effektiviteten af jobsøgning kan falde i takt med afstanden til arbejdet (målt i transporttid og -omkostninger), eftersom de jobsøgende råder over færre informationer om jobmuligheder langt fra det sted, hvor de bor ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Internetbredbåndsadgang: Kommunikationskanal med høj kapacitet, som muliggør hurtig, let adgang til information og e-læringssystemer (kilde: www.elearningeuropa.info).

⁽¹²⁾ Meddelelse fra Kommissionen: »Bedre adgang til moderne ikt i landdistrikterne«, KOM(2009) 103 endelig. Dækningen i landdistrikterne er fortsat ringe i Slovakiet (39 %), Polen (43 %), Grækenland (50 %) og Letland (65 %) samt i Bulgarien og Rumænien.

⁽¹³⁾ Jf. initiativudtalelse fra EØSU – »Betydningen af it-baseret livslang læring for Europas konkurrenceevne, industrielle ændringer og udvikling af social kapital«, EUT C 318 af 23.12.2006, s. 20.

⁽¹⁴⁾ Mere end 50 % af brændstofforbruget stammer fra ventetid i forbindelse med trafikpropper eller fra uhensigtsmæssig kørsel. Transportsektorens totale miljøomkostninger (luftforurening, støj, global opvarmning) estimeres til 1,1 % (jf. Kommissionen, Midtvejsevaluering af hvidbogen om transport, offentliggjort i 2001, KOM(2006) 314 endelig, 22. juni 2006).

⁽¹⁵⁾ Y. Zenou, »Les inégalités dans la ville« i *Villes et économie*, La documentation française, 2004.

Bolig, vand, elektricitet, gas og andet brændsel i % af de samlede udgifter (2005)

	Arbejdere	Andre ansatte	Selvstændige	Arbejdsløse	Pensionister, efterlønsmodtagere m.fl.	Andre ikke-erhvervsaktive	Forskel ml. min- og max. værdi	Forskel ml. gns. for aktive og ikke-aktive
be Belgien	26,3	22,5		36,3	29,9	23,7	13,8	5,6
dk Danmark	27,8	25,6	28,7			33,1	7,5	5,7
de Tyskland	29,9	27	27,6	35,8	32,5	35,5	8,8	6,4
ie Irland	20,3	21,1	22,3	25	30,4	28,3	10,1	6,7
gr Grækenland	22,1	22,1	20,6	24,7	29	31,5	10,9	6,8
es Spanien	26,3	28,9	26,9	29,5	35	34,9	8,7	5,8
fr Frankrig	25,8	23,2	22	30,9	31,1	33,4	11,4	8,1
it Italien	25,8	27,2	26,6	28,1	34,2	35,3	9,5	6,0
lu Luxembourg	29,6	27,4	30,9	32,9	34,9	34,2	7,5	4,7
nl Holland	23,6	22,3	24,3	32	32,8	28,8	10,5	7,8
at Østrig	22,2	20,7	21,5	27,1	24,3	23,4	6,4	3,5
pt Portugal			26,3	27,1	30,6	31,7	5,4	3,5
fi Finland	25	23	26,6	34,4	35,6	27,1	12,6	7,5
se Sverige	28,4	27,5		32,9	35,5	30,8	8	5,1
uk Det Forenede Kongerige	27,9	25,4	25,4	39,5	39,7	34,8	14,3	11,8

Kilde: Eurostat, interne beregninger

3.4.3. Imidlertid kan randområderne opnå visse fordele med hensyn til bolig og livskvalitet som følge af deres afstand fra byerne. Der er fortsat et stort potentiale for udvikling, navnlig i samhørighedslandene, for når indkomsten stiger med 1 %, øger husholdningerne også størrelsen af deres bolig med 0,7-0,8 %, når prisseffekten medregnes.

3.4.4. Endvidere skal nævnes det fænomen, som kaldes byspredning (*urban sprawl*), og som er særlig udpræget i lande og regioner med stor befolkningstæthed og med en høj økonomisk dynamik, og/eller som har modtaget støtte fra strukturfondene. Mellem 1990 og 2000 bredte byområderne sig samlet set med mere end 8 000 km², et areal der svarer til mere end tre gange Luxembourgs territorium⁽¹⁶⁾. Dette er navnlig ikke uden konsekvenser for biodiversiteten.

3.5. Kulturturisme som udviklingsfaktor

3.5.1. Turismen tegner sig for mellem 3 og 8 % af medlemslandenes BNP. Denne sektor beskæftiger 9 millioner personer i EU. »Turisme er tillige en meget stærk drivkraft for andre erhvervssektorer, herunder industrien, (især de moderrelaterede sektorer), transport, fødevarer, handel og andre serviceerhverv«⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Det Europæiske Miljøagentur, *Urban Sprawl in Europe: the ignored challenge*, 2006.

⁽¹⁷⁾ Jf. initiativudtalelse fra EØSU »Turisme og kultur: to vækstfaktorer«, EUT C 110 af 9.5.2006, s. 1.

3.5.2. Fremme af kunst, udstillinger, festivaler og andre begivenheder, mad og vin, landlig turisme, film samt kulturelle temaparker kan være vigtige kilder til investeringer og beskæftigelse. EØSU henviser til de forslag, udvalget fremsatte for nylig til fremme af denne sektor.

3.5.3. Her skal fremhæves de initiativer, der er blevet taget inden for rammerne af Natura 2000⁽¹⁸⁾.

4. Bynetværkerne fremmer udbredelsen af ikt

4.1. Lissabon-traktaten tilføjer en ny dimension til den økonomiske og sociale samhørighed, nemlig territorial samhørighed. En integreret tilgang til økonomisk og social udvikling kan kun realiseres, hvis den går hånd i hånd med en fysisk planlægning - det vigtigste redskab i territorial samhørighed - som tager højde for informations- og kommunikationsteknologiernes indvirkning.

4.2. Den offentlige indsats bør omfatte alle geografiske områder. Landdistrikterne har brug for en styrkelse af forbindelserne mellem små og mellemstore byer for at nå det nye mål om territorial samhørighed. Netværkerne mellem små og mellemstore byer kan og bør bidrage til territorial samhørighed ved at fungere som mellemstationer i udbredelsen af ikt i landdistrikterne.

⁽¹⁸⁾ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

5. Konklusioner og henstillinger

5.1. Nej til skæbnetro: de ikke-bymæssige områder har en fremtid. I EU findes der mange landdistrikter, hvor livskvaliteten er høj. I de mindre gunstigt stillede landdistrikter kan bl.a. opbygning af infrastrukturer, som dækker behovene, en indsats for at forbedre uddannelserne og en effektiv anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier i høj grad bidrage til at fremme iværksætterånden ⁽¹⁹⁾, skabe fremgang og forbedre livskvaliteten i landdistrikterne og områderne på grænsen mellem land og by.

5.2. Det er nødvendigt at styrke forbindelserne mellem land- og byområder. I årtier er udviklingen på henholdsvis landet og i byerne blevet grebet an på to forskellige måder. Traditionelt set koncentrerede politikken for landdistrikterne sig udelukkende om landbrugsproduktion. Men tiderne skifter, og med større interaktion og mere kommunikation mellem land og by er den klassiske sondring mindre indlysende, og grænsen mellem land og by er mere flydende. Der bør derfor være en integreret tilgang til udviklingspolitikkerne ⁽²⁰⁾.

5.3. Potentialet for informations- og kommunikationsteknologier i landdistrikterne. I øjeblikket findes der særlige politikker til fremme af informations- og kommunikationsteknologier i landdistrikterne under strukturfondene og ELFUL, men overvindelsen af den eksisterende kløft kræver mere drastiske tiltag rettet mod landbrugsbedrifterne, de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne, de unge, kvinderne (især for at fremme iværksætterinitiativer i landdistrikterne), de ældre og de dårligt

stillede grupper ⁽²¹⁾. Netværkerne mellem små og mellemstore byer bidrager til territorial samhørighed og til teknologisk innovation i landdistrikterne.

5.4. Strukturfondene er generelle instrumenter. En dybtgående refleksion over disse regioners fremtid, som kunne indgå i et fremadrettet tiltag, ville gøre det nemmere at justere strukturfondene med henblik på at maksimere virkningen og eventuelt foreslå nye tiltag.

5.5. Civilsamfundets deltagelse. EU-27's store mangfoldighed forhindrer, at udviklingsmålene for landdistrikterne bliver effektive, hvis de fastlægges fra centralt hold. Det er derfor afgørende, at civilsamfundet i landdistrikterne deltager i udformningen af de politikker, som vedrører deres fremtid ⁽²²⁾.

5.6. Relevante indikatorer. Som EØSU allerede tidligere har anført, vil det være hensigtsmæssigt at udarbejde »en mere objektiv samhørighedsindikator som ved siden af BNI indbefatter andre parametre som beskæftigelse, arbejdsløshed, social beskyttelse, adgang til almenyttige tjenesteydelser m.m.« ⁽²³⁾. Disse indikatorer bør desuden suppleres med indikatorer vedrørende indkomstskævhed (Gini-koefficienten eller forholdet mellem første og femte kvintil) og vedrørende CO₂-udledninger (pr. indbygger eller udviklingen siden 1990). Generelt er det afgørende at konsolidere de europæiske statistiske værktøjer og styrke forbindelserne mellem Eurostat og de nationale statistiske kontorer, herunder særligt på NUTS-niveau, så man hurtigst muligt får adgang til de mest fuldstændige og præcise data ⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾.

Bruxelles, den 16. juli 2009.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁹⁾ For eksempel kan produktionen af vedvarende energi, bl.a. vindkraft, være en vigtig indkomstkilde i landdistrikterne.

⁽²⁰⁾ I januar 2009 afholdt GD for Regionalpolitik et seminar om dette emne, hvor der blev fremlagt eksempler på vellykkede forbindelser mellem land og by. Som eksempel kan nævnes det operationelle program Skåne-Blekinge i Sverige. Jf. »Urban-Rural linkages fostering sustainable development in Europe«. Inforegio.

⁽²¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen: »Bedre adgang til moderne ikt i landdistrikterne«, KOM(2009) 103 endelig.

⁽²²⁾ Jf. EØSU's initiativudtalelse: »Behovet for en samordnet indsats på EU-niveau for at styrke civilsamfundet i landdistrikterne, navnlig i de nye medlemsstater«, EUT C 175 af 28.7.2009, s. 37.

⁽²³⁾ Jf. EØSU's initiativudtalelse »Hinsides BNP – målemetoder for bæredygtig udvikling«, EUT C 100 af 30.4.2009, s. 53.

⁽²⁴⁾ I forbindelse med relanceringen af Lissabon-strategien i marts 2005 præciserede Det Europæiske Råd, at denne strategi skulle ses i en bredere sammenhæng med bæredygtig udvikling, ifølge hvilken man bør reagere på de foreliggende behov uden at gå på kompromis med fremtidige generationers muligheder for at tilfredsstille deres behov. Det Europæiske Råd gentog sit engagement i bæredygtig udvikling som nøgleprincip for samtlige unionens politikker og aktiviteter. Jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råd i juni 2005.

⁽²⁵⁾ Jf. EØSU's udtalelse om »Fjerde rapport om den økonomiske og sociale samhørighed«, EUT C 120 af 16.5.2008, s. 73.

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

455. PLENARFORSAMLING DEN 15.-16. JULI 2009

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forbrugerrettigheder

KOM(2008) 614 endelig — 2008/0196 (COD)
(2009/C 317/09)

Ordfører: **Bernardo Hernández BATALLER**
Medordfører: **Jarosław MULEWICZ**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. november 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forbrugerrettigheder«

KOM(2008) 614 endelig - 2008/0196 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Bernardo Hernández Bataller** til ordfører og **Jarosław Mulewicz** til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling af 15.-16. juli 2009, mødet den 16. juli, følgende udtalelse med 68 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner

1.1. EØSU anbefaler, at Kommissionens forslag om forbrugerrettigheder omformuleres under hensyntagen til bemærkningerne i nærværende udtalelse og at det – eftersom der tilstræbes fuld harmonisering – følgelig koncentrerer sig om horisontal harmonisering på områderne salg uden for fast forretningssted og fjernsalg, som er de områder, der er mest berørt af den grænseoverskridende handel.

1.2. Direktivforslagets afsnit om urimelige kontraktvilkår og forbruger køb og garantier bør udgå, eftersom de omhandler aspekter, som på det nuværende stade i EU-rettens udvikling ikke er modne til at indgå i en fuld harmonisering.

1.2.1. Forslaget indeholder intet nyt vedrørende visse vigtige aspekter såsom eftersalgsservice og reservedele eller producentens og forhandlernetts direkte ansvar.

1.3. EØSU mener, at »fælles« definitioner kan give de handlende og forbrugerne større juridisk klarhed og sikkerhed. For at opnå dette må Kommissionen rense forslaget for de uoverensstemmelser i definitionerne, som i dag findes.

1.3.1. EØSU beder Kommissionen om af hensyn til retssikkerheden at præcisere i forslagets tekst, om de foreslåede definitioner er harmoniserede fuldt ud eller om medlemsstaterne i givet fald har en skønsmargen til at udvide disse begreber.

1.3.2. Den europæiske forbruger kan ikke udelukkende betragtes ud fra en indre markedssynsvinkel eller som en rationel aktør på markedet, der årvågent og velinformeret træffer beslutninger udelukkende ud fra en konkurrencesynsvinkel, hvilket ville betyde, at forbrugerne kan beskyttes alene gennem mere og bedre information.

1.4. EØSU vil gerne påpege de alvorlige mangler, der består med hensyn til bilæggelse af tvister og skadeserstatning, som udgør en afgørende »hvis ikke altafgørende« grund til den utilstrækkelige udvikling af handelen på tværs af grænserne. I Kommissionens forslag er der dog ikke taget hensyn til denne bekymring, som afspejles i Eurobarometerundersøgelsen.

2. Indledning

2.1. Forslaget har sin oprindelse i en bred debat på EU-plan om mulighederne for at harmonisere aftalereglerne med udgangspunkt i en »fælles referenceramme« på aftaleområdet. Kommissionen har i denne forbindelse vedtaget en meddelelse om europæisk aftaleregulering⁽¹⁾. Om politikken for forbrugerbeskyttelse har der også været afholdt en debat om revisionen af den gældende EU-ret på forbrugerområdet, der omfatter aspekter af såvel horisontal⁽²⁾ som vertikal⁽³⁾ art med hensyn til direktiverne om forbrugerbeskyttelse på aftaleområdet.

2.2. I udtalelsen om gennemgangen af forbrugerlovgivningen⁽⁴⁾, erklærede EØSU, at det ikke betragter »forbrugerpolitik alene som en integreret del af EU's strategi for det indre marked, men også som et vigtigt led i en styrkelse af Unionsborgerskabet«. Hvad angår harmoniseringen på EU-plan bør det ledende princip være fastlæggelse af det bedste og højeste niveau for forbrugerbeskyttelse, som findes i medlemsstaterne.

(1) EFT C 241 af 7.10.2002.

(2) EUT C 256 af 27.10.2007.

(3) EUT C 175 af 27.7.2007 og EUT C 44 af 16.2.2008.

(4) Jf. fodnote 2.

3. Resumé af forslaget

3.1. Det forslag, som Kommissionen har fremlagt, bygger på Grønningen om gennemgang af forbrugerlovgivningen (KOM(2006) 744 endelig), som Kommissionen fremlagde den 8. februar 2007 i den hensigt at forenkle og supplere det gældende lovgrundlag, som udgøres af otte direktiver om forbrugerbeskyttelse⁽⁵⁾. Svarene på grønningens spørgsmål er blevet analyseret i en detaljeret rapport bestilt af Kommissionen. Det skal nævnes, at halvdelen af besvarelserne stammer fra branchen (150), men den anden halvdel blev indsendt af forbrugerbeskyttelsesorganer (53), jurister og andre (33), offentlige myndigheder (39) og akademikere (32)⁽⁶⁾.

3.2. Kommissionens forslag er opdelt i halvtreds artikler fordelt på syv kapitler: I) Emne, definitioner og anvendelsesområde (artikel 1-4); II) Forbrugerorientering (artikel 5-7); III) Forbrugerorientering og fortrydelsesret i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg og aftaler indgået uden for fast forretningssted (artikel 8-20); IV) Andre forbrugerrettigheder, som kun gælder for købsaftaler (artikel 21-29); V) Forbrugerrettigheder vedrørende kontraktvilkår (artikel 30-39); VI) Generelle bestemmelser (artikel 40-46); VII) Afsluttende bestemmelser (artikel 47-50). Hertil kommer fem bilag, hvoraf to omhandler kontraktvilkår.

3.3. Kommissionen ønsker helt at ophæve (jf. artikel 47) følgende direktiver: 1) Rådets direktiv 85/577/EØF af 20. december 1985 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler indgået uden for fast forretningssted; 2) direktiv 1993/13/EØF om urimelige kontraktvilkår i forbrugerftaler; 3) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1997/7/EF af 20. maj 1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg og 4) direktiv 1999/44/EF om visse aspekter af forbrugerftaler og garantier i forbindelse hermed.

4. Generelle bemærkninger

4.1. **Fuld harmonisering:** Kommissionens forslag er blevet modtaget meget forskelligt af de forskellige aktører i det organiserede civilsamfund:

4.1.1. **Erhvervssammenslutningerne** støtter forslaget ud fra den betragtning, at det bidrager til et bedre fungerende indre marked og kan forbedre virksomhedernes konkurrenceevne ved at dæmpe den nuværende tilbageholdenhed over for grænseoverskridende transaktioner, samtidig med at det mindsker de administrative byrder og omkostninger for de handlende. Dette kan især få betydning for SMV'erne.

(5) Revisionsprocessen blev beskrevet i meddelelsen »Europæisk aftaleregulering og revision af gældende EU-ret: vejen frem«, KOM(2004) 651 endelig, EUT C 14 af 20.1.2005.

(6) »Preparatory Work for the Impact Assessment on the Review of the Consumer Acquis/Analytical Report on the Green Paper«, 6.11.2007, udarbejdet af GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk, tilgængelig på Kommissionens hjemmeside.

4.1.2. **Forbrugerorganisationerne** mener, at forslaget berører erhvervede rettigheder, som er en del af EU-retten, og begrænsningen af forbrugernes rettigheder er derfor uacceptabel. Generelt mener de, at forslaget indebærer en begrænsning af forbrugernes rettigheder, idet følgerne af fuld harmonisering vil være for vidtgående og ude af proportioner med forslagens målsætning og stille sig i vejen for den fremtidige udvikling.

4.1.3. For at slå bro mellem på de forskellige divergerende holdninger foreslår EØSU:

- a) Begrænsning af forslagens anvendelsesområde udelukkende til salg uden for fast forretningssted og fjernsalg, da der her er tale om handel på tværs af grænserne – et anvendelsesområde, som forslaget netop sigter mod at befri for hindringer og hvor fuld harmonisering forekommer mest oplagt. Dermed ville total harmonisering på områderne urimelige kontraktvilkår og garantier i forbindelse med forbruger køb være udelukket.
- b) Medtagelse af de fælles definitioner i forslaget, men de eksisterende uoverensstemmelser bør elimineres.
- c) Indførelse af andre ændringer som foreslået i nærværende udtalelse.

4.2. Mangel på sammenhæng i forslaget

4.2.1. I betragtning af de forventninger, som er blevet skabt af de seneste mere end 20 års talrige debatter, møder og undersøgelser af europæisk aftaleret, både før og samtidigt med grønbogen og i forbindelse med det parallelle forslag om en fælles referenceramme (?), mener EØSU, at det forslag, Kommissionen har fremlagt, ikke lever op til, hvad man kunne forvente og ønske.

4.2.2. For det første blev der i gennemgangen af forbrugerlovgivningen identificeret otte direktiver, mens Kommissionen i sit forslag om revision og integration koncentrerer sig om fire af disse. For det andet sigtede arbejdet i CFR (netværket for en fælles referenceramme) mod at få bugt med uoverensstemmelserne og samle bestemmelserne i den såkaldte europæiske aftaleret i et frivilligt instrument, som kunne være et nyttigt redskab for fagfolk, forbrugere, jurister og lovgivere.

4.2.3. Selv om forslaget udmærker sig ved at samle fire direktiver i én retsakt, som indledes med et sæt fælles definitioner, er det konkrete indhold i det forslag, der nu forelægges, ikke særligt

innovativt og struktureret og det bærer ikke præg af at ville konsolidere, præcisere eller forbedre de eksisterende retsakter, hvilket er nødvendigt af hensyn til det høje forbrugerbeskyttelsesniveau, som EU er forpligtet til at sikre. Dertil kommer, at forslaget heller ikke hænger sammen med målsætningen om fuld harmonisering, da vigtige aspekter af de ændrede direktivers juridiske bestemmelser overlades til medlemsstaternes lovgivning, og der foretrækkes et »direktiv« frem for en »forordning«. Målsætningen realiseres derfor ikke i tilstrækkelig grad, og det skaber ny usikkerhed og forskelle i medlemsstaternes ordninger.

4.2.4. EØSU har påtaget sig at spille en aktiv rolle på forbrugerbeskyttelsesområdet og har jævnlige afgivet initiativudtalelser, hvori det har fremlagt sine synspunkter, som danner udgangspunktet for den følgende gennemgang af Kommissionens forslag.

4.2.5. Realiseringen af et indre marked for virksomhederne og forbrugerne er et mål, som støttes af EØSU, der anerkender, at der er omkostninger forbundet med anvendelsen af forbrugerbeskyttelsesreglerne i hver enkelt medlemsstat; disse omkostninger kan udgøre en hindring for et mere varieret udvalg af varer og produkter i det indre marked, som ville komme forbrugerne til gavn. Skønt erfaringerne viser, at der er andre og mere alvorlige hindringer, hvilket Eurobarometerundersøgelser⁽⁸⁾ har vist, såsom manglende tillid til elektronisk handel.

4.3. Hindringer på tværs af grænserne

4.3.1. Ud fra Kommissionens synspunkt er den vigtigste hindring for gennemførelsen af det indre marked, især når det gælder handelen på tværs af grænserne, dels omkostningerne og de erhvervsdrivendes forbehold, dels forbrugernes manglende tillid. Årsagerne til de konstaterede problemer skal efter Kommissionen mening søges i den opsplitning og differentiering af forbrugernes rettigheder, som skyldes minimumsharmonisering.

4.3.1.1. Skønt direktiverne om minimumsharmonisering har været det redskab, som hyppigst er blevet brugt i EU's forbrugerlovgivning, viser erfaringerne med direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis, at fuld harmonisering er et aldeles katastrofalt mål for forbrugernes erhvervede rettigheder, som tilsidettes i klar modstrid med traktatens artikel 153⁽⁹⁾.

(?) Jf. »Anden statusrapport om den fælles referenceramme«, KOM(2007) 447 endelig af 25.7.2007; se også Europa-Parlamentets beslutning af 3. september 2008 om den fælles referenceramme for europæisk aftaleret. Rådets resolution 2863 af 18. april 2008, s. 18.

(8) Se Special EB nr. 298 (Consumer Protection in the Internal Market – 2008); Flash EB Nr. 224 (Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection – 2008); Flash EB Nr. 250 – Confidence in the Information Society, fra maj 2009, såvel som »Report on cross-border e-commerce in the EU«, SEC (2009) 283 final, 5.3.2009.

(9) Som det fremgår af Domstolens dom af 23. april 2009 (forenede sager C-261/07 og C-299/07).

4.4. Beføjelser på EU-niveau

4.4.1. EØSU minder om, at EU's forbrugerbeskyttelsespolitik og konkurrencepolitik bygger på et meget forskelligt grundlag.

4.4.2. Mens Rom-traktaten gav Fællesskabet *enekompetence* på området *konkurrencepolitik*, blev forbrugerbeskyttelse ikke medtaget som et selvstændigt politisk mål. I virkeligheden er det Rådets resolution om Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs første program for en politik vedrørende forbrugerbeskyttelse og -oplysning, vedtaget så sent som den 14. april 1975, som udgør grundlaget for denne politik, skønt der inden da var truffet enkelte andre foranstaltninger ⁽¹⁰⁾.

4.4.3. Indførelsen af en EU-politik for forbrugerbeskyttelse er således resultatet af talrige systematiske initiativer fra forbrugerorganisationernes side, der har lagt pres på deres egne medlemsstater for at få indført en sådan forbrugerpolitik, som EU er endt med at anerkende.

4.4.4. Dette er grunden til, at EU på forbrugerbeskyttelsesområdet er begrænset af en forpligtelse til at sikre et højt niveau for beskyttelse af forbrugerne og en kompetence, som det *deler med medlemsstaterne efter subsidiaritetsprincippet* ⁽¹¹⁾.

4.4.5. Den politik for beskyttelse af forbrugerne, som medlemsstaterne har ført for at sikre højere beskyttelsesniveauer og opretholde visse foranstaltninger, har også haft til formål at virke socialt stabiliserende.

4.4.6. Den europæiske forbruger kan derfor ikke udelukkende betragtes ud fra en indre markedssynsvinkel eller som en rationel aktør på markedet, der årvågent og velinformeret træffer beslutninger udelukkende ud fra en konkurrencesynsvinkel, hvilket ville betyde, at forbrugerne kunne beskyttes alene gennem mere og bedre information.

4.4.7. Som EØSU tidligere har påpeget, bør ethvert forslag, som sigter mod en maksimal harmonisering på forbrugerbeskyttelsesområdet, fokusere på meget konkrete aspekter og ledsages af særlige sikkerhedsforanstaltninger for at respektere det høje forbrugerbeskyttelsesniveau, som traktaten garanterer, under overholdelse af subsidiaritetsprincippet, da resultatet ellers kan blive, at udviklingen af forbrugernes rettigheder i de enkelte medlemsstater forsinkes eller går i stå.

4.5. Retsgrundlag

4.5.1. EØSU stiller ligeledes spørgsmålstejn ved det retsgrundlag, der foreslås for direktivet: artikel 95 og ikke artikel 153.

⁽¹⁰⁾ Eksempel: oprettelse af en forbrugerbeskyttelsestjeneste, som først i 1989 blev frigjort fra andre områder, samt Den Rådgivende Komité vedrørende Forbrugerspørgsmål.

⁽¹¹⁾ Delt kompetence i EU-forfatningen og i artikel 169 i Lissabon-traktaten, jf. EUT C 115/51 af 9.5.2008.

4.5.2. EØSU har gentagne gange støttet anvendelsen af traktatens artikel 153 som retsgrundlag for lovgivningsforslag vedrørende forbrugerbeskyttelse, i stedet for artikel 95, som vedrører det indre marked. Ikke desto mindre benytter Kommissionen i alle sine seneste forslag artikel 95 i EF-traktaten, som det anser for passende i betragtning af direktivforslagets indre markeds-perspektiv.

5. Særlige bemærkninger

5.1. Forslagets tekst fremstår generelt set som meget kompliceret med alt for mange henvisninger (se f.eks. artikel 3, stk. 2 og 4; artikel 6, stk. 9, litra a); artikel 10; artikel 21, stk. 1 og 3; artikel 28; artikel 32, stk. 2 og artikel 35), som gør det vanskeligt at danne sig et overblik og læse teksten, hvortil kommer den hyppige brug af vage eller upræcise udtryk, som vil gøre det vanskeligt at omsætte bestemmelserne. Desuden er dispositionen ikke altid forståelig (se f.eks. artikel 45 om levering uden forudgående anmodning i kapitel VI – Generelle bestemmelser). Hvis de nævnte uklarheder i direktivet ikke bliver afhjulpet, vil det være nødvendigt i direktivet og den nationale lovgivning at indføje en bestemmelse om, at flertydigheder skal udlægges til fordel for forbrugerne, som er den svagere part.

5.2. Desuden er retsplejeregler eller sanktioner, skønt de hører naturligt med i en maksimal harmonisering, praktisk taget ikke medtaget, idet de fortsat skal fastsættes af medlemsstaterne (jf. 58. betragtning og artikel 42). Dette forhold kan skabe store uoverensstemmelser mht. harmoniseringen. Som eksempel kan nævnes følgende tilfælde: 1) oplysningskrav (artikel 5), hvor det (i artikel 6) overlades til medlemsstaterne for enhver misligholdelse af artikel 5 at indføre bestemmelser »om effektive aftaleretlige beføjelser«, hvilket er en ejendommelig formulering, som ikke gør det klart, om sanktioner af administrativ eller strafferetlig art vil blive betragtet som en overtrædelse af et direktiv; 2) konsekvenserne af, at kontraktvilkår klassificeres som urimelige: det nævnes kun, at de ikke er bindende for forbrugeren og at medlemsstaterne kan anvende ethvert begreb inden for national aftaleret, som opfylder den krævede målsætning (jf. 54. betragtning og artikel 37), bestemmelserne om fortrydelsesretten.

5.3. Den meget forskelligartede regulering af fortrydelsesretten i de forskellige nationale retsordener. Denne ret, som synes at fravige retsprincippet om at »aftaler skal holdes«, er udmøntet forskelligt alt efter medlemsstaten: lige fra ensidigt afkald over frivillig bilæggelse til ophævelse af aftalen, hvilket har forskellige juridiske konsekvenser. Kommissionen bør overveje dette spørgsmål nærmere og indarbejde en sammenhængende regulering af dette kontraktaspekt i forslaget.

5.4. Definitioner og anvendelsesområde

EØSU mener, at Kommissionen i forslaget tekst bør præcisere, om definitionerne kan bearbejdes yderligere af medlemsstaterne.

5.4.1. **Forbruger** (artikel 2, stk. 1) – Den foreslåede definition, som ligger på linje med de fleste EU-retsakter, tager ikke stilling til den mulige udvidelse af begrebet til de tilfælde, hvor fysiske personer foretager transaktioner med blandede formål⁽¹²⁾, som anerkendes i mange medlemsstater⁽¹³⁾, eller til visse grupper af juridiske personer. Denne restriktive definition af forbruger, som – hvis den fortolkes i overensstemmelse med Domstolens praksis og direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis og sammenkædes med artikel 4, som forbyder strengere bestemmelser, for at sikre et andet forbrugerbeskyttelsesniveau – vil gøre det umuligt at beskytte sårbare forbrugergrupper, som kan blive berørt af de kontrakter, forslaget omfatter. Det skal nævnes, at direktiv 2005/29/EF selv anerkender (artikel 5, stk. 3) eksistensen af sårbare forbrugere, for hvilke det ville være afgørende her at indføre en undtagelse.

5.4.2. **Erhvervsdrivende** (artikel 2, stk. 2). Det foreliggende forslag afklarer ikke situationen mht. nonprofitorganisationer eller offentlige organer, når de opererer uden for deres ressortområde som offentlig myndighed (*acta jure imperii*).

5.4.3. **Vare og produkt** (artikel 2, stk. 4 og 12). Indførelsen af to forskellige definitioner for vare og produkt (hvoraf den sidste svarer til definitionen i direktiv 2005/29/EF) er forvirrende og vanskelig at forstå. Dette gælder især elektricitet, som bliver en vare eller en tjenesteydelse alt efter om den er omfattet af ansvar uden for kontraktforhold eller i henhold til en kontrakt, hvilket ikke bidrager til sammenhængen i EU-retten. Det virker selvmodsigende at udelukke elektricitet fra direktivet, eftersom det anvendes på elektriske akkumulatorer såsom batterier, som det er tilfældet i mange medlemsstater.

5.4.4. **»Aftale vedrørende fjernsalg«** (artikel 2, stk. 6). Denne definition er bredere end definitionen i det nuværende direktiv om fjernsalg. Det skaber problemer. Den nye definition kræver, at der udelukkende anvendes fjernkommunikationsteknikker »med henblik på aftalens indgåelse«. Dermed vil mange aftaler, som tidligere ikke var aftaler om fjernsalg, nu blive betragtet som sådanne. To eksempler: 1) forbruger X går ind i en butik og diskuterer et muligt køb, går hjem og ringer til butikken for at bekræfte købet. Det står ikke klart, hvorfor det er nødvendigt at udvide definitionen for at medtage dette tilfælde. 2) forbruger Y får i sit hjem besøg af en sælger, hvorunder forbruger Y giver sælgeren et tilbud om at købe hans produkt. Dette gør forbrugeren mundtligt eller ved udfylde en ordreseddel. Senere meddeler sælgeren telefonisk eller pr. brev, at han accepterer forbruger Y's tilbud. I det andet tilfælde kan aftalen lige så godt være en aftale om fjernsalg som en aftale indgået uden for fast forretningssted. Hvilken af de

to er den? Fortrydelsesfristen er 14 dage efter datoen for aftalens undertegnelse (uden for fast forretningssted) eller 14 dage efter, at forbrugeren har fået de bestilte varer i fysisk besiddelse (aftale vedrørende fjernsalg)? Definition af »aftale vedrørende fjernsalg« og »aftale indgået uden for fast forretningssted« må ikke overlappe hinanden.

5.4.5. **Fast forretningssted** (artikel 2, stk. 9). Også her er der tale om en definition, hvis reelle rækkevidde er vanskelig at fastslå. Hvis dette begreb fortolkes efter definitionen i 15. betragtning, opstår der følgende tvivlsspørgsmål: er salg ombord på et fly eller et skib at betragte som salg på eller uden for fast forretningssted?

5.4.6. **Handelsmæssig garanti**. Forslaget har overtaget udtrykket »handelsmæssig garanti« fra Grønbogen om forbrugsvaregarantier og eftersalgsservice (se artikel 2, stk. 18), men uden at holde det adskilt fra den retlige garanti, som er den eneste, der er dækket af direktiv 99/44/EF (jf. artikel 2, stk. 1, litra e)). Denne erstatning af et begreb med et andet kan forvirre forbrugeren mht. hvor meget den ene eller den anden form for garanti dækker. Det bør under alle omstændigheder præciseres, at en handelsmæssig garanti er baseret på frivillighed fra den erhvervsdrivendes side, mens en retlig garanti har bindende karakter.

5.4.7. **Mellemmand**. Såvel definitionen af mellemmand (artikel 2, stk. 19) som de særlige oplysningskrav, der gælder for mellemmand (artikel 7), er vanskelige at forstå. Enten er der tale om, at mellemmanden handler i erhvervmæssigt øjemed, og så er handelen omfattet af direktivet, eller dette er ikke tilfældet, og i så fald er der ikke brug for nogen regulering; EØSU foreslår, at dette præciseres.

5.4.8. **Forbrugerorientering** (artikel 5). I de generelle oplysningskrav forud for aftalens indgåelse bemærkes det, at der i teksten nu åbnes mulighed for ikke at yde forbrugeroplysning (stk. 1: Forud for enhver købs- eller tjenesteydelsesaftales indgåelse skal den erhvervsdrivende, »hvis oplysningerne ikke allerede fremgår af konteksten«, orientere forbrugeren om følgende). EØSU mener, at denne formulering rejser mange tvivlsspørgsmål og skaber stor usikkerhed, og tager derfor afstand herfra.

5.4.9. I henhold til international privatret er det heller ikke klart, om det er Rom I-forordningen, der finder anvendelse (således som artikel 5, stk. 3, lader ane, eller, hvis der er tale om krænkelse af oplysningspligten, artikel 12 i Rom II-forordningen (30. betragtning i Rom II-forordningen).

5.4.10. Bestemmelsen i forslaget artikel 6, stk. 2, hvorefter virkningerne af en misligholdelse af oplysningskravet skal bestemmes i overensstemmelse med gældende national ret, forekommer ikke rimelig og vil føre til afvigende løsninger. Den bør derfor harmoniseres.

(12) »A consumer means any natural person who is acting primarily for purposes which are not related to his or her trade, business profession« (»Forbruger: enhver fysisk person, der ikke først og fremmest handler som led i sin handels- eller erhvervmæssige virksomhed«). Udkast til en fælles referenceramme (DCFR), Interim Outline Edition December 2008.

(13) F.eks. har Østrig, Belgien, Danmark, Grækenland, Finland, Sverige, Spanien og Portugal udvidet definitionen af forbruger.

5.4.11. **Auktioner.** Det bør præciseres, at tvangsauktioner afholdt af offentlige myndigheder under alle omstændigheder falder uden for forslaget anvendelsesområde, som dog omfatter begrebet »auktion« og »offentlig auktion«, når den afholdes frivilligt af den erhvervsdrivende.

5.5. *Aftaler indgået uden for fast forretningssted og aftaler vedrørende fjernsalg*

5.5.1. Omsætningen i nationale bestemmelser af direktiv 85/577/EØF, som var et af EU's første lovgivningsinitiativer på forbrugerbeskyttelsesområdet, er ikke præget af de store uoverensstemmelser, som undtagelserne fra visse typer aftaler (under en vis værdi eller for visse varekategorier) eller muligheden for en udvidelse af forbrugerbeskyttelsen i medfør af bestemmelsen om minimumsharmonisering (jf. artikel 8) ellers giver mulighed for. Den generelt tilsigtede fulde harmonisering giver derfor ikke anledning til problemer og synes at være afbalanceret og positiv. Direktiv 85/577/EØF gælder kun, såfremt den erhvervsdrivendes besøg ikke sker efter udtrykkelig anmodning hos forbrugeren eller på forbrugers arbejdsplads. Forslaget om at udvide kontrolområdet til besøg efter forudgående anmodning er acceptabelt, forudsat at undtagelserne i artikel 19, stk. 2, udvides. Blandt de aftaler, på hvilke fortrydelsesretten ikke finder anvendelse (som ved aftaler om fjernsalg), bør medtages:

- a) aftaler om tjenesteydelser, hvor udførelsen er påbegyndt med forbrugers forudgående, udtrykkelige samtykke, inden udløbet af fortrydelsesretten, og
- b) aftaler om levering af varer, som er fremstillet efter forbrugers specifikationer eller har fået et tydeligt personligt præg eller må antages at ville tabe i værdi eller forældes hurtigt.

5.5.1.1. Hvis den første af disse undtagelser ikke medtages i artikel 19, stk. 2, vil tjenesteleverandører kunne bede kunder, som ønsker et arbejde udført hurtigt (f.eks. forbedringer i køkkenet eller en frisørklipping hjemme), om at vente i det mindste 14 dage. Hvis den anden undtagelse ikke medtages, vil en erhvervsdrivende, som tilvirker varer efter mål (f.eks. køkkenelementer eller et sæt tøj), nægte at påbegynde udførelsen før udløbet af de 14 dages fortrydelsesret. Ellers vil forbrugeren kunne fortryde aftalen, så den erhvervsdrivende står tilbage med en usælgelig vare.

5.5.2. Hvad angår aftaler om fjernsalg må det – selv om en sammenlignende undersøgelse⁽¹⁴⁾ ikke har påvist store divergenser i omsætningen af direktiv 1997/7/EF – også her konstateres, at medlemsstaterne har benyttet sig af mulighederne for undtagelser

og minimumsharmoniseringen til at indføre mere forbrugervenlige ordninger. Det vil være positivt at fastsætte forbrugerbeskyttelsesmuligheder i forbindelse med fjernsalg, der involverer tredjelande

5.5.3. Der forekommer dog mulige barrierer i det indre marked på grund af forskellige lister over undtagelser eller forskelle mht. de oplysningskrav, som de erhvervsdrivende pålægges.

5.5.4. EØSU erkender, at der er plads for forbedringer, når det gælder viften af undtagelser, såsom medtagelsen blandt undtagelserne af aftaler om varer (eller tjenesteydelser) af begrænset værdi⁽¹⁵⁾ eller som bør medtages af sundheds-, hygiejne- eller sikkerhedshensyn. Dette gælder især fødevarer (jf. artikel 20, stk. 1, litra d)), hvor der udtrykkeligt bør henvises til artikel 2 i forordning (EF) nr. 178/2002⁽¹⁶⁾. Hvad angår undtagelsen for varer (og tjenesteydelser) af begrænset værdi, kan beløbsgrænsen på 60 EUR (i direktiv 85/577/EØF) udmærket sættes væsentligt højere.

5.5.5. Angående fortrydelsesretten for disse aftaler, som forslaget begrænser til én enkelt frist på 14 dage, bifalder EØSU, at det nu er afklaret, hvorledes fristerne skal beregnes. Som tidligere nævnt bør selve begrebet og konsekvenserne af denne ret, harmoniseres.

5.5.6. EØSU tager også forbehold over for bestemmelsen om forbrugers erstatningsansvar, der er fastsat i artikel 17, stk. 2, (forbrugeren hæfter kun for eventuel forringelse af varernes værdi, som skyldes anden håndtering, end hvad der er nødvendigt for at få kendskab til varernes art og den måde, de fungerer på), som efter dets mening vil skabe forvirring og give forbrugerne problemer med bevisførelsen.

5.5.7. Rent bortset fra den nødvendige forbedring af de her foreslåede regler, mener EØSU⁽¹⁷⁾, at forslaget om fuld harmonisering kun bør gælde disse to direktiver, der vedrører salgsmetoder, som især anvendes i handelen på tværs af grænserne.

(14) Jf. EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis, udgivet af prof. Hans Schulte-Nolke i samarbejde med dr. Christian Twigg-Flesner og dr. Martin Ebers, februar 2008, udarbejdet for Kommissionen ifølge tjenesteydelseskontrakt nr. 17.020100/04/389299: »Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer aquis«.

(15) Jf. artikel 3, stk. 1, i direktiv 85/577/EF: 18 medlemsstater har udnyttet denne mulighed for undtagelse.

(16) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed (EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1).

(17) EUT C 175 af 27.7.2007 og EUT C 162 af 25.6.2008.

6. Urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler

6.1. Det område, som i dag er reguleret af direktiv 1993/13/EØF, er samlet i kapitel V og bilag II og III. EØSU mener dog på linje med Kommissionens egne undersøgelser, at det ikke burde have været behandlet i dette forslag, og at det bør udgå, eftersom fuld harmonisering på dette område uden tvivl vil skabe problemer for de enkelte medlemsstaters nationale retsorden på det nuværende stade i EU-rettens udvikling.

6.1.1. For det tilfælde, at Kommissionen ikke trækker alle bestemmelser om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler tilbage, vil EØSU fremsætte følgende bemærkninger:

6.1.1.1. Som bekendt er der tale om et centralt emne inden for aftaleretten, som før direktivets vedtagelse blev reguleret af medlemsstaterne.

6.1.1.2. En sammenlignende undersøgelse af dets omsætning i nationale bestemmelser viser, at hovedparten af medlemsstaterne har benyttet sig af bestemmelsen om minimumsharmonisering (artikel 8), så de i dag har bestemmelser, der er mere favorable for forbrugerne end dem, direktivet fastsætter. Dette er netop et område, hvor det nuværende udviklingsstade ikke gør en fuld harmonisering tilrådelig ⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3. Man kunne derfor forvente, at det fremlagte forslag, hvorved det gældende direktiv ophæves, havde udgjort et fremskridt ikke alene ved at lægge sig fast på de højeste niveauer i medlemsstaternes gennemførelse, men også ved at afklare de forskellige tvetydigheder, hvor der er uenighed blandt retseksperter og en divergerende retspraksis.

6.1.1.4. Dette gælder helt klart forholdet mellem princippet om god tro og kriteriet om skævhed i parternes forpligtelser, som er reguleret i artikel 3, stk. 1, i det nuværende direktiv og bibeholdt næsten uændret i artikel 32, stk. 1, i forslaget, hvad angår konsekvenserne af en misligholdelse af kravet om gennemsigtige kontraktvilkår, som nu er fastsat i artikel 31.

6.1.1.5. Hvad anvendelsesområdet angår, skal det bemærkes, at der er indført en særlig begrænsning til skade for forbrugerne. Mens det foreliggende forslag udelukkende vedrører vilkår i skriftlige aftaler (*»som er udarbejdet på forhånd«* som anført i artikel 30, stk. 1) og pålægger medlemsstaterne at undlade at *»indføre krav til udformningen af formularen, f.eks. om hvorledes kontraktvilkårene skal formuleres eller præsenteres for forbrugeren«*, gælder det nuværende direktiv også for mundtlige kontrakter (fremgår af artikel 5 i direktiv 93/13/EØF), således som det er tilfældet i nogle medlemsstater.

⁽¹⁸⁾ Jf. EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis, udgivet af prof. Hans Schulte-Nolke i samarbejde med dr. Christian Twigg-Flesner og dr. Martin Ebers, februar 2008, udarbejdet for Kommissionen ifølge tjenestydelseskontrakt nr. 17.020100/04/389299: *»Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer aquis«*.

6.1.1.6. Faktisk mener EØSU, at en videreførelse af den nuværende ordning tilligemed indførelsen af det nævnte udvalg og en registreringsordning for kontraktvilkår, der er erklæret urimelige af de nationale myndigheder, er et tilstrækkeligt skridt i retning af oplysning om urimelige kontraktvilkår, som vil være til stor nytte for de erhvervsdrivende i betragtning af de lavere efterlevelselsomkostninger, og ligeledes for dem, der håndhæver bestemmelserne, samt forbrugerne.

6.1.1.7. Bestemmelserne om urimelige kontraktvilkår kan anvendes horisontalt på alle forbrugeraftaler og i mange tilfælde også på aftaler mellem erhvervsdrivende. EØSU mener, at Kommissionens forslag på dette punkt vil få en meget betydelig negativ indvirkning på aftaleretten generelt og forbrugerbeskyttelsen i særdeleshed i alle medlemsstater.

7. Visse aspekter af salg af forbrugsvarer og dermed forbundne garantier

7.1. EØSU mener ikke, at disse bestemmelser hører hjemme i direktivet, og foreslår, at de fjernes, da de ikke tilfører dette EU-initiativ nogen yderligere værdi og ikke fastlægger et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

7.2. Direktiv 1999/44/EF gav medlemsstaterne mulighed for at indføre eller opretholde foranstaltninger, som sikrer et højere forbrugerbeskyttelsesniveau, hvilket har medført afvigende nationale regler.

7.3. Her tegner der sig ingen tendenser i nogen retning ⁽¹⁸⁾ hvad angår omsætningen af direktivet, fordi alle medlemsstater uden undtagelse i forvejen havde en lovgivning om de aspekter vedrørende køb og salg af forbrugsvarer, som direktivet indeholder bestemmelser om.

7.4. Når det gælder risikoens overgang (artikel 23) søger forslaget at løse den uenighed, der har været om begrebet levering, og følgelig fastsættes det nu, at den erhvervsdrivende er ansvarlig over for forbrugeren ved risikoens overgang til forbrugeren (artikel 25), hvilket kan være en positiv og afklarende forbedring.

7.5. Fastsættelsen af en generel frist for levering af varerne er uhensigtsmæssig bortset fra visse købsaftaler (uden for fast forretningssted og fjernsalg), da det forekommer ude af proportioner, at artikel 22 fastsætter, at den erhvervsdrivende skal levere varerne senest 30 dage fra datoen for aftalens indgåelse.

7.6. Ved at ophæve medlemsstaternes mulighed for at fastsætte en frist for formodet overensstemmelse i henhold til det gældende direktiv, og i stedet fastsætte en generel frist på seks måneder, begrænser forslaget forbrugernes rettigheder, for så vidt som de efter denne frist pålægges bevisbyrden for mangler, der viser sig på et senere tidspunkt.

7.7. Som det fremgår af stk. 4 og 5 i artikel 28 om frister og bevisbyrde for manglende overensstemmelse betyder direktivfor­slagets bestemmelse om underretningspligt i praksis, at garanti­perioden begrænses til reklamationsfristen i alle de medlemsstater, som havde valgt ikke at indføre en sådan mekanisme.

8. Proceduremæssige mangler

8.1. Forslaget indeholder en række bestemmelser af retspleje­mæssig karakter, såsom bevisbyrde eller søgsmålsadgang, som

burde præciseres bedre for at opnå sammenhængende retspleje­regler. Der savnes bestemmelser om muligheden for at træffe mid­lertidige beskyttelsesforanstaltninger, kombinere foranstaltninger med opsættende virkning og erstatning eller offentliggørelse af domme.

8.2. Angående gruppesøgsmål henviser EØSU til sin nylige udtalelse herom ⁽¹⁹⁾.

Bruxelles, den 16. juli 2009.

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁹⁾ EUT C 162 af 25.6.2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2001/83/EF for så vidt angår forhindring af, at lægemidler, som er forfalskede med hensyn til identitet, historie eller oprindelse, kommer ind i den lovlige forsyningskæde

KOM(2008) 668 endelig — 2008/0261 (COD)

(2009/C 317/10)

Ordfører: **Peter MORGAN**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 12. februar 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2001/83/EF for så vidt angår forhindring af, at lægemidler, som er forfalskede med hensyn til identitet, historie eller oprindelse, kommer ind i den lovlige forsyningskæde

KOM(2008) 668 endelig - 2008/0261 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Peter Morgan til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009 (mødet den 15. juli) følgende udtalelse med 150 stemmer for og 2 imod.

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU bifalder dette initiativ. Folkesundhed optager alle EØSU's medlemmer. Vi er imidlertid fuldt ud klar over, at direktivet ikke i sig selv vil være effektivt. Det indgår i en mangefacetteret indsats, der omfatter strafferet, retshåndhævelse, beskyttelse af den intellektuelle ejendomsret, toldkontrol og internationalt samarbejde. EØSU opfordrer medlemsstaterne til at styrke håndhævelsen.

1.2. EØSU foreslår, at der gøres mere for at harmonisere de navne og varemærker, der anvendes på lægemidler i EU samt emballage og identifikationskoder i hele EU. Der findes mindst ti forskellige kodningssystemer i EU, og de har ingen særlig fokus på sikkerhedsaspekter for så vidt angår partiets referencenummer, produktions- og udløbsdato. Der bør iværksættes en europæisk, harmoniseret standard til identifikation af lægemidler for at sikre sporbarhed i hele distributionsforløbet indtil patienten. Harmonisering vil fremme udviklingen af det indre marked ved at åbne døren for lægemidlers fri og sikre bevægelighed i EU. Det vil også gøre det lettere at autentificere lægemidler direkte hos fabrikanten på et hvilket som helst tidspunkt og i første omgang i det mindste på EU's indre marked. Dette kunne siden hen danne grundlaget for et globalt initiativ.

1.3. Teknologien kan være fremmede for store fremskridt inden for identificerings- og autentificeringskoder af lægemidler. Autentificering og mærkning er de centrale spørgsmål. Disse

strategier bør kun anvendes inden for de tilsigtede målsætninger og man bør altid foretrække den direkte kontrol - uden mellemled - i producenternes autentiske referenceregistre, der som de eneste kan certificere produktionens ægthed. Der findes en række forskellige systemer herunder radiofrekvensidentifikation (RFID) og todimensionel strekkodemærkning, (Data Matrix). I Belgien anvendes et individuelt registreringssystem for emballage med en sekventiel kode og en endimensionel strekkode, som blev indført af sygesikringssystemet for at undgå, at en emballage blev faktureret flere gange til sygeforsikringen i ordninger, hvor en del betales af en tredjepart. Det belgiske system omfatter imidlertid hverken partinummer eller udløbsdato. Den belgiske enkelte strekkodes udvikling hen imod en datamatrice ville kunne udfylde de eksisterende huller for så vidt angår mærkning og autentificering, således som det allerede kræves i den europæiske lægemiddelkodeks. Selvom disse tekniske muligheder hurtigt kan finde anvendelse til lave priser, er Kommissionens holdning paradoksalt nok, at det er alt for tidligt at foretage et identifikationskodevalg, og at der er brug for flere tests. Jo længere man udsætter indførelsen af identifikationskoderne, desto mere forvirret og fragmenteret vil situationen blive. EØSU foreslår derfor, at der etableres en identifikationskode-taskforcegruppe for at undersøge indførelsen af gældende standardiserede processer i første omgang i det mindste på EU's indre marked. Dette kunne siden hen danne grundlaget for et globalt initiativ.

1.4. Det er ikke nok at fokusere på den lovlige forsyningskæde. Hvis internetspørgsmålet ikke bliver løst, vil folkesundheden i stigende grad være truet. Der er en vigtig social dimension, da ulovlige og billige lægemidler på internettet skaber et sundhedsvæsen opdelt i to niveauer. EØSU opfordrer Kommissionen til at tage affære.

1.5. EØSU går ind for, at der slås hårdt ned på alle aktører, som tillader forfalskede lægemidler i den lovlige lægemiddelkæde. Straffen bør være meget streng, spændende fra bøder til konfiskering af den pågældende virksomhed. EØSU opfordrer Kommissionen til at udstikke strafferetlige retningslinjer til medlemsstaterne.

1.6. Der synes ikke at herske nogen klar forståelse af forfalskningens omfang og kilderne til de forfalskede lægemidler. Direktivforslaget bør indeholde planer for, hvordan disse mangler i kontrol- og overvågningssystemerne kan afbødes.

1.7. EØSU foretrækker i overensstemmelse med Verdenssundhedsorganisationen WHO, at direktivet henviser til »varemærkeforfalskede« produkter snarere end blot »forfalskede« produkter.

1.8. Tekstens kompleksitet med så mange tidligere og nye ændringer gør den vanskelig at forstå. EØSU anbefaler, at en del af grundteksten med ændringer offentliggøres, så teksten vedrørende forfalskede produkter bliver læselig og forståelig.

2. Indledning

2.1. I november 2001 introducerede EU sit direktiv 2001/83/EF om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler. Det er et encyklopædisk kompendium, der omfatter alle aspekter af emnet. Det er efterfølgende blevet ændret med en forordning og fem yderligere direktiver. Det fylder nu 70 sider med 130 artikler. Der er yderligere 44 sider bilag.

2.2. Emnet for denne udtalelse er et nyt ændringsdirektiv. Udtalelsen ser på, hvordan lægemidler, som er forfalskede med hensyn til identitet, historie eller oprindelse, kommer ind i den lovlige forsyningskæde. Dette ændringsdirektiv er et af tre sådanne direktiver, der introduceres samtidig for at se på forskellige facetter af fællesskabskodeksen. Efter EØSU's opfattelse giver det mere mening, i hvert fald hvad dette direktiv angår, hvis en relevant del af grunddirektivet sammen med de ændringer, der foreslås i det nuværende direktiv, kan udarbejdes til en kort, integreret, sammenhængende og relevant tekst, der stilles til rådighed for alle interesserede parter. Den nuværende tekst er uigennemskuelig og vanskelig at forstå.

2.3. Varemærkeforfalskede lægemidler bliver bevidst og svigagtigt udstyret med falsk varemærkning om identitet og kilde. Deres kvalitet er uforudsigelig, da de kan indeholde den forkerte mængde aktive ingredienser, falske ingredienser eller ingen aktive ingredienser. Under alle omstændigheder fremstilles varemærkeforfalskede lægemidler på hemmelige laboratorier uden nogen mulighed for kontrol.

2.4. Varemærkeforfalskede lægemidler udgør en alvorlig trussel mod folkesundheden. De undergraver EU's lægemiddellovgivning og EU's lægemiddelindustri. Antallet af forfalskede innovative og livreddende lægemidler er stigende. For at øge mængden kanaliseres produkterne desuden ud til patienter via den lovlige forsyningskæde.

2.5. I henhold til WHO ser problemets omfang ud som følger:

- under 1 % i de fleste industrialiserede lande og hovedparten af EU,
- over 20 % i store dele af det tidligere Sovjetunionen,
- over 30 % i dele af Asien, Afrika og Latinamerika,
- over 50 % fra ulovlige internetsteder.

Hvad internettet angår, har Kommissionen fastslået, at bekæmpelsen af ulovlige forsyningskæder kræver en særlig problemdefinition med særskilte bagvedliggende årsager, særskilte mål og særskilte politiske valg. Disse kommer direktivet ikke ind på.

2.6. Ifølge Kommissionen er der mange årsager til, at forfalskede lægemidler ikke opdages i den lovlige forsyningskæde, men de kan koges ned til fire aspekter:

- Det er ikke altid let at skelne forfalskede lægemidler fra originale lægemidler på grund af problemer med *sporing og identificering*,
- *forsyningskæden* er blevet meget kompleks og er kun »så stærk som det svageste led«,
- der er *retlig usikkerhed* om, hvilken ordning der finder anvendelse på produkter, der introduceres i EU, og som angiveligt ikke bringes i omsætning, samt
- lægemidlets virksomme bestanddele kan allerede i fremstillingsprocessen være *forfalskninger af originale virksomme lægemiddelbestanddele*.

3. Resume af forslaget til direktiv

3.1. Formålet med direktiv 2001/83/EF og dette forslag til ændring af direktivet er at fastsætte bestemmelser om, hvordan det indre marked for lægemidler bør fungere, samtidig med at der sikres et højt beskyttelsesniveau for folkesundheden i EU. De vigtigste bestemmelser i ændringen beskrives udførligt i følgende punkter. Artikelhenvisninger er til artikel 1 i ændringsdirektivet.

Sporing og identificering

3.2. Auditter af fremstillere af virksomme lægemiddelbestanddele. (4)

3.3. Et retsgrundlag for, at Kommissionen kan gøre det obligatorisk at anvende visse sikkerhedsforanstaltninger, f.eks. identifikationskode eller forsegling, på emballagen til receptpligtig medicin, så lægemidler kan identificeres, autentificeres og spores. (6), (8), (9)

3.4. Et principielt forbud mod, at deltagere, som befinder sig mellem den originale fremstiller og den sidste aktør i distributionskæden (typisk apotekeren) eller slutbrugeren (lægen/patienten), manipulerer med forseglingen på emballagen (dvs. fjerner, bryder eller tildækker den med etiketter). Enhver aktør i forsyningskæden, der pakker lægemidler, skal være indehaver af en fremstillingstilladelse og bør hæfte for skader, der påføres via forfalskede produkter (9), (10).

Distributionskæden

3.5. Visse forpligtelser for andre deltagere end grossister, som er med i distributionskæden. Typiske deltagere som f.eks. mæglere og auktionærer, kan inddrages, uden at de konkret håndterer produkterne. (1), (14)

3.6. Regler, som supplerer eksisterende god distributionspraksis. (13)

3.7. Grossister skal fortsat godkendes. (12), (13), (14)

3.8. Obligatoriske auditter af lægemiddelgrossister, der også er leverandører, for at sikre, at forretningspartnerne er pålidelige. (15)

Retlig usikkerhed

3.9. Fjernelse af retlig usikkerhed om import af lægemidler til reekspert. (2), (7)

Forfalskninger af originale virksomme lægemiddelbestanddele

3.10. Certificering fra fremstillere af, at deres leverandører af originale virksomme lægemiddelbestanddele overholder loven. (3), (5), (7)

3.11. Øget kontrol med importen af originale virksomme lægemiddelbestanddele fra tredjelande, hvor det ikke kan fastslås, at lovrammerne i det pågældende tredjeland for produkter, der eksporteres til EU, sikrer en tilstrækkelig beskyttelse af menneskers helbred. (4), (16)

Generelle bestemmelser

3.12. Styrkede bestemmelser om inspektionsbesøg, herunder øget gennemsigtighed om inspektionsresultater via offentliggørelse i EudraGMP-databasen. (12), (15)

3.13. Overvågning vil blive gennemført og alle fornødne sanktioner anvendt af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Nye retningslinjer vil blive udstedt af Kommissionen. (16), (17)

4. EØSU's synspunkter

4.1. EØSU bifalder dette initiativ. Folkesundhed er et spørgsmål, der grundlæggende optager EØSU.

4.2. Udvalget noterer, at Verdenssundhedsorganisationen (WHO) beskriver »forfalskede« produkter som »varemærkeforfalskede« produkter. Vi henstiller til Kommissionen at følge WHO's eksempel. »Varemærkeforfalsket« kommunikerer bedre denne aktivitets kriminelle karakter. Med WHO's ord er varemærkeforfalskede lægemidler, herunder hele viften af aktiviteter fra fremstillingen til, at de gives til patienter, en modbydelig og alvorlig forbrydelse, der bringer menneskeliv i fare og underminerer sundhedssystemernes troværdighed (1).

4.3. I den lovlige forsyningskæde er en blokering af adgangen for varemærkeforfalskede lægemidler afhængig af et samarbejde mellem betroede og pålidelige erhvervspartnerne. For at forbedre samarbejdet bør der være en obligatorisk certificering af alle forsyningskædens deltagere med detaljerede oplysninger, som er tilgængelige via en offentlig database.

Sporing og identificering

4.4. EØSU mener, at Kommissionen undervurderer vanskeligheden ved at spore og identificere. »Det er aldrig let at skelne forfalskede lægemidler fra originale lægemidler, der ikke er udstyret med standardiserede identifikationskoder, hvilket medfører problemer med sporing.«

4.5. EØSU foreslår, at der gøres mere for at harmonisere de navne og varemærker, der anvendes på lægemidler i EU samt lægemidlers emballage og identifikationskoder i hele EU. Der findes i hvert fald ti forskellige kodningssystemer i EU, og de har ingen særlig fokus på de sikkerhedsmæssige aspekter for så vidt angår partinummer, fremstillings- og udløbsdato. Der bør indføres en europæisk standard til identifikation af lægemidler for at sikre sporbarhed i hele distributionsforløbet indtil patienten. Harmonisering vil fremme udviklingen af det indre marked ved at åbne døren for lægemidlers sikre og fri bevægelighed i EU. Det vil også gøre det lettere at autentificere lægemidler direkte hos fabrikanten på et hvilket som helst tidspunkt og i første omgang i det mindste på EU's indre marked. Dette kunne siden hen danne grundlaget for et globalt initiativ.

(1) Se IMPACT-rapporten (»International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce«) fra WHO, der blev opdateret i maj 2008.

4.6. EØSU finder, at det vil mindske svindlen, hvis autentisk emballage er let at identificere. EØSU henstiller, at Kommissionen tager initiativ til etablering af en visuel database over lægemiddlemballage.

4.7. Teksten i punkt 3.4 synes at udelukke parallelle distributører. Den kunne være mere direkte, hvad angår forbud mod manipulering med sikkerhedsforanstaltninger på emballage af alle aktører uden fremstillingstilladelse. Parallelle distributører er nødt til at foretage en genindpakning. De bør ikke kunne erstatte sikkerhedsforanstaltninger og bryde sporingskæden.

4.8. Teknologi kan indebære betydelige fremskridt inden for identificering og autentificering af lægemidler. Autentificering og sporbarhed er de centrale spørgsmål. Disse strategier bør kun anvendes inden for de tilsigtede målsætninger og man bør altid foretrække den direkte kontrol - uden mellemlid - i producenterne autentiske referenceregistre, der som de eneste kan certificere produktionens ægthed. Der findes forskellige identifikationsystemer herunder radiofrekvensidentifikation (RFID) og todimensionel strekkodemærkning (Data Matrix). I Belgien anvendes et individuelt registreringssystem for emballage med en sekventiel kode og en endimensionel strekkode, som blev indført af sygesikringssystemet med henblik på at undgå, at en emballage blev faktureret flere gange til sygeforsikringen i ordninger, hvor en del betales af en tredjepart. Det belgiske system omfatter imidlertid hverken partinummer eller udløbsdato. Den belgiske enkelte strekkodes udvikling hen imod en datamatrice ville kunne udfylde de eksisterende huller for så vidt angår mærkning og autentificering, således som det allerede kræves i den europæiske lægemiddeldkodeks. Selvom disse tekniske muligheder hurtigt kan finde anvendelse til lave priser, er Kommissionens holdning paradoksalt nok, at det er alt for tidligt at foretage et identifikationskodevalg, og at der er brug for flere tests. Jo længere man udsætter indførelsen af identifikationskoderne desto mere forvirret og fragmenteret vil situationen blive. EØSU foreslår derfor, at der etableres en identifikationskode-taskforcegruppe for at undersøge indførelsen af gældende standardiserede processer i første omgang i hvert fald på det indre marked i EU. Dette kunne siden hen danne grundlaget for et globalt initiativ.

Distributionskæden

4.9. Når lægemidlet er pakket, skal det være en strafbar handling at genindpakke det uden de fornødne sikkerhedsforanstaltninger. Forfalsket emballage er måden, hvorpå forfalskede lægemidler kommer ind i den lovlige distributionskæde. Indpakning af lægemidler, der tilbydes af lovlige internetapoteker, bør være genstand for inspektion.

4.10. EØSU bemærker, at direktivet foreslår strenge straffe for ikke at forhindre, at forfalskede produkter kommer ind i

distributionskæden. EØSU henstiller, at sanktionerne bliver meget strenge. Virksomheder, der ikke følger reglerne, bør lukkes.

Retlig usikkerhed

4.11. EØSU er tilfreds med, at den retlige usikkerhed vedrørende import til eksport er blevet behandlet i direktivforslaget.

Forfalskninger af originale virksomme lægemiddelbestandde

4.12. Som drøftet i forbindelse med distributionskæden bør virksomheder, der er medskyldige i forfalskning, lukkes.

Den ulovlige forsyningskæde

4.13. Indførelsen af forfalskede produkter gennem den ulovlige forsyningskæde behandles ikke i dette direktiv. Truslen for menneskers sundhed er ellers meget alvorlig, især når det gælder internettet. WHO's statistikker er nævnt i punkt 2.5. Det blev for nylig rapporteret, at i Storbritannien har en ud af fire læger behandlet patienter for bivirkninger forårsaget af lægemidler købt på internettet. Det kan også være tilfældet med yderligere otte procent, men der var usikkerhed herom. I Kommissionens nylige meddelelse (?) henvises der til en »Report on Community Customs Activities on Counterfeiting and Piracy« for 2007. Toldmyndighedernes beslaglæggelse af lægemidler steg med 628 % mellem 2005 og 2007. Disse lægemidler er ikke kun »livsstilsprodukter«, men indgår også i behandlingen af livstruende sygdomme.

4.14. Det er internettet, der bør fokuseres på. Internetapoteker er kun lovlige, hvis de er registreret og godkendt i hver medlemsstat, så registreringen er let tilgængelig i en offentlig database på samme måde som traditionelle apoteker. Selv om der på dette område er et åbenlyst behov for europæiske og internationalt samarbejde, fastlægger hvert land sine egne regler for internettet. Desuden bliver detailhandlen ikke i dag reguleret af EU, så mulighederne for EU-tiltag er begrænsede og bør udvides på samme måde som for grossister og distributører.

4.15. Grunden til, at patienter vender sig til internettet i stedet for til deres læger er let at forstå. Et bestemt lægemiddel er måske ikke tilgængelig inden for en bestemt jurisdiktion, prisen på lægemidlet, især et forfalsket lægemiddel, kan være lavere på internettet og endelig kan det føles mindre pinligt at købe visse lægemidler direkte på internettet i stedet for at skulle gennem en potentielt vanskelig samtale med lægen. Desuden kan patienter ikke retsforfølges for at købe lægemidler på internettet.

(?) KOM(2008) 666 endelig.

4.16. En oplysningskampagne er nødvendig i alle medlemsstater for at dirigere offentligheden hen til registrerede internetapoteker og væk fra kriminelle etableringer. Kampagnen bør understrege den potentielle livsfare ved produkter, der er købt på internettet fra uregistrerede kilder. Der bør findes oplysninger herom på alle apoteker, lægeklinikker, hospitaler og autoriserede websteder.

4.17. Strenge finansielle og kriminelle sanktioner bør finde anvendelse på enhver, der beskæftiger sig med handel med af forfalskede lægemidler. På samme måde som sex overvåges på internettet, kan man forestille sig et samarbejde mellem offentlige myndigheder (som beskrevet i punkt 4.3) og forskellige aktører

som f.eks. internetleverandører, søgemaskiner, frachtselskaber og kreditkortvirksomheder for bedre at kunne identificere ulovlige deltagere i handlen med forfalskede lægemidler. Som Kommissionen har understreget, er dens direktiver kun én brik i en mange-facetteret håndhævelse.

Generelle bestemmelser

4.18. Der forekommer ikke at være nogen klar forståelse af forfalskningens omfang og kilderne til de forfalskede lægemidler. Direktivforslaget bør omfatte planer, der ser på disse mangler i kontrol- og overvågningssystemerne.

Bruxelles, den 15. juli 2009

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF om årsregnskaberne for visse selskabsformer for så vidt angår mikroenheder

KOM(2009) 83 endelig/2 — 2009/0035 (COD)

(2009/C 317/11)

Ordfører: **Antonello PEZZINI**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 20. marts 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 44, stk. 1, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF om årsregnskaberne for visse selskabsformer for så vidt angår mikroenheder

KOM(2009) 83 endelig/2 - 2009/0035 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Antonello Pezzini til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 15. juli 2009, følgende udtalelse med 144 stemmer for, 10 imod og 17 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) understreger, at det er nødvendigt at tilgodese de små og mellemstore virksomheders og håndværksvirksomhedernes behov og at sætte dem i stand til at tackle de mange strukturelle udfordringer i et komplekst samfund. Dette kan opnås ved fuldt ud at gennemføre det europæiske charter om små virksomheder ⁽¹⁾ som en integreret del af Lissabon-strategien.

1.2. EØSU noterer sig Kommissionens forslag, som sigter mod at fritage mikroenheder for visse administrative-regnskabsmæssige krav, som ofte udgør en økonomisk belastning og ikke står i rimeligt forhold til disse virksomheders størrelse. Udvalget henleder opmærksomheden på sin tidligere stillingtagen i udtalelserne CESE 1187/2008 ⁽²⁾ og CESE 1506/2008 ⁽³⁾.

1.3. EØSU mener, at det er vigtigt, at forslaget overholder følgende principper:

— **Forpligtethed** - hver stat er forpligtet til at opstille kriterier for fritagelse af mikroenheder

— **Fleksibilitet** – medlemsstaterne bør gives mulighed for inden for nogle fælles rammer at tilpasse fritagelseskriterierne til deres specifikke situation

— **Enkelt** - ændringerne bør være lette at gennemføre

— **Gennemsigtighed** - der bør under alle omstændigheder sikres passende gennemsigtighed på det indre marked.

1.4. EØSU godt er klar over, at dette område ikke falder ind under EU's enekompetence, men så gerne, at lettelser indført ved fremtidige revisioner af det fjerde og syvende selskabsdirektiv automatisk bliver gældende for alle mikroenheder i EU i henhold til de enkelte medlemsstaters klart fastsatte betingelser og med det sigte at sikre sammenhæng på det indre marked og undgå forskelsbehandling af de stedlige aktører.

1.5. EØSU opfordrer i den forbindelse til at følge princippet om »at tænke småt først« (Think Small First) og indgå en interinstitutionel aftale baseret på det samme juridiske grundlag som aftalen om bedre lovgivning ⁽⁴⁾ med en række klare og gennemsigtige forpligtelser på EU-plan og nationalt plan til at fjerne/mindske de administrative byrder og dermed sikre, at dette princip anvendes systematisk i såvel lovgivnings- som gennemførelsesarbejdet, navnlig for så vidt angår mikroenheder og små virksomheder.

1.6. Udvalget ser endvidere gerne, at Kommissionen tre år efter det foreliggende forslags ikrafttrædelse udarbejder en rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, hvori den vurderer, hvordan fritagelsesordningen for mikroenhederne fungerer og anvendes i de enkelte EU-lande, og hvilke besparelser de europæiske mikroenheder reelt har opnået.

⁽¹⁾ Jf. Det Europæiske Råd i Lissabon, 2000.

⁽²⁾ EUT C 27 af 3.2.2009, s. 7.

⁽³⁾ EUT C 77 af 31.3.2009, s. 7.

⁽⁴⁾ Jf. EØSU's udtalelse i EUT C 182 af 4.8.2009, s. 30, henstilling 1, ordfører: Henri Malosse, medordfører: Claudio Cappellini.

2. Indledning

2.1. Siden fejringen af det europæiske SMV- og håndværksår ⁽⁵⁾, som blev fulgt op af dannelsen af GD XXIII ⁽⁶⁾ og af en række europæiske konferencer ⁽⁷⁾, har Kommissionen ydet en betydelig indsats for at imødekomme SMV'ernes og håndværksvirksomhedernes behov og for at sætte dem i stand til at klare de utallige økonomiske og strukturelle udfordringer. EØSU har i øvrigt påpeget dette i mange af sine udtalelser ⁽⁸⁾.

2.2. De små og mindre virksomheder er ofte underlagt de samme regler, som gælder for de større virksomheder. Deres særlige regnskabsbehov er sjældent blevet undersøgt, og regnskabskravene udgør en betydelig økonomisk belastning og kan desuden hindre en effektiv udnyttelse af kapital, som kunne anvendes mere effektivt til produktive og beskæftigelsesmæssige formål.

2.3. Selv om målet om at forbedre kvaliteten af kapitalselskabers regnskaber og øge gennemsigtigheden er afgørende i regnskabs- og revisionsammenhæng, viser de ekstra forpligtelser, der pålægges virksomhederne, sig ofte at udgøre en særlig tung byrde for små virksomheder og mikrovirksomheder.

2.4. Netop med dette in mente fremsatte Kommissionen for nylig et forslag om at fritage de mellemstore virksomheder for visse oplysningskrav og for kravet om at udarbejde konsoliderede regnskaber ⁽⁹⁾. EØSU har afgivet en positiv udtalelse om dette forslag ⁽¹⁰⁾.

2.5. De høje administrative omkostninger hidrørende fra EU-lovgivningen lægger en dæmper på de europæiske virksomheders konkurrenceevne. Dertil kommer, at reglerne vedrørende selskabsret, regnskabsaflæggelse og revision af virksomhedernes regnskaber ikke har udviklet sig i takt med virksomhedernes forretningslandskab. De direktiver, der garanterer kvaliteten af de finansielle oplysninger og regnskabsrevisionen, medfører således høje administrative omkostninger for virksomhederne, heriblandt især de mindre virksomheder.

2.6. Ifølge Kommissionens beregninger, som ikke forekommer videnskabeligt og metodemæssigt strukturerede, vil omkring

5 400 000 mikroenheder eventuelt kunne nyde godt af fritagelsesreglen, og de samlede administrative omkostninger til overholdelse af de i direktivet fastsatte administrative og regnskabsmæssige krav beløber sig til cirka 6,3 mia. EUR om året.

2.7. EØSU understreger, at Kommissionen har forpligtet sig til at reducere virksomhedernes administrative udgifter med 25 % ⁽¹¹⁾, hvilket udvalget har støttet uden forbehold ⁽¹²⁾.

2.8. EØSU mener, at »der bør tages de nødvendige skridt til at sikre, at alle medlemsstater gennemfører alle direktiver i tide og med en høj kvalitet, og til at overtale de nationale og regionale regeringer og lovgivere til at indlede forenklingsprojekter hos sig selv med fokus på de steder, hvor der er sket en overregulering, fordi man har gennemført EU-lovgivningen« (såkaldt *gold plating*) ⁽¹³⁾.

3. Baggrund

3.1. Under fjerde fase af forenklingen af lovgivningen om det indre marked (*Simplification of the Legislation on the Internal Market – SLIM*) har man moderniseret første og andet selskabsdirektiv.

3.2. Det Europæiske Råd understregede på mødet den 8.-9. marts 2007, at en reduktion af de administrative byrder er en vigtig foranstaltning for at stimulere Europas økonomi, især af hensyn til de mindre virksomheder. Det understregede dermed, at der er behov for en ihærdig fælles indsats for at opnå en væsentlig reduktion af de administrative byrder i EU.

3.3. På mødet den 13.-14. marts 2008 opfordrede Det Europæiske Råd derfor Kommissionen til at fremsætte nye lovforslag til hurtig vedtagelse med henblik på reduktion af administrative byrder ⁽¹⁴⁾ og udpegede selskabsret, regnskabsførelse og revision som prioriterede indsatsområder.

3.4. Kommissionens meddelelse om »Small Business Act« for Europa ⁽¹⁵⁾, som blev fremlagt i juni 2008, og som udvalget har afgivet en udtalelse om ⁽¹⁶⁾, understregede ligeledes behovet for en forenkling for de mindre virksomheders vedkommende.

⁽⁵⁾ 1983.

⁽⁶⁾ Der blev først nedsat en taskforce under ledelse af Edith Cresson, som efterfølgende blev til et nyt generaldirektorat: GD XXIII.

⁽⁷⁾ Avignon 1990, Berlin 1994, Milano 1997.

⁽⁸⁾ Se bl.a. EFT C 161 af 14.6.1993, s. 6; EFT C 388 af 31.12.1994, s. 14; EFT C 295 af 7.10.1996, s. 6; EFT C 56 af 24.2.1997, s. 7; EFT C 89 af 19.3.1997, s. 27; EFT C 235 af 27.7.1998, s. 13; EFT C 221 af 7.8.2001, s. 1; EFT C 374 af 3.12.1998, s. 4; EFT C 116 af 20.4.2001, s. 20.

⁽⁹⁾ KOM(2008) 195 endelig af 18. september 2008.

⁽¹⁰⁾ EUT C 77 af 31.3.2009, s. 37, ordfører: Claudio Cappellini.

⁽¹¹⁾ KOM(2006) 689, 690 og 691 endelig af 14. november 2006.

⁽¹²⁾ EUT C 256 af 27.10.2007, s. 8.

⁽¹³⁾ Jf. EUT C 256 af 27.10.2007, s. 8, punkt 4.3.6, og EUT C 204 af 9.8.2008, s. 9, punkt 6.2.

⁽¹⁴⁾ Jf. Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde den 13.-14. marts 2008, punkt 9.

⁽¹⁵⁾ KOM(2008) 394 endelig af 25. juni 2008.

⁽¹⁶⁾ EUT C 182 af 4.8.2009, s. 30, ordfører: Henri Malosse, medordfører: Claudio Cappellini.

3.5. I øvrigt fremgår det også af den europæiske økonomiske genopretningsplan, som blev fremlagt i slutningen af november 2008, at det er vigtigt at reducere byrderne for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og mikroenheder ved bl.a. at »fjerne kravet om, at mikrovirksomheder skal udarbejde årsregnskaber«⁽¹⁷⁾.

3.6. Europa-Parlamentet gik for sit vedkommende i sin beslutning af 8. december 2008⁽¹⁸⁾ ind for at fjerne de administrative regnskabsbyrder for mikroenheder for dermed at forbedre deres konkurrenceevne og frigøre deres vækspotentiale. Europa-Parlamentet opfordrede desuden Kommissionen til at fremsætte et lovforslag for at give medlemsstaterne mulighed for at udelukke denne type virksomheder fra anvendelsesområdet for det fjerde direktiv 78/660/EØF.

3.7. Direktiv 78/660/EØF er blevet ændret flere gange i løbet af de seneste 20-30 år⁽¹⁹⁾.

4. Resumé af Kommissionens forslag

4.1. Kommissionen foreslår at indføre begrebet **mikroenheder**, som allerede anvendes i nogle af medlemsstaterne, og at udelukke dem fra anvendelsesområdet for det fjerde direktiv 78/660/EØF om årsregnskaber. For at blive fritaget for kravene skal mikroenhederne opfylde to af nedenstående tre kriterier:

- 10 eller færre ansatte
- maksimal statussum: 500 000 EUR og
- maksimal nettoomsætning: 1 000 000 EUR.

4.2. For disse meget små virksomheder er udgifterne til udarbejdelse af årsregnskaber specielt tyngende. På den anden side er efterspørgslen efter information om deres finansielle status ikke stor, da der fortrinsvis er tale om virksomheder, der opererer på lokalt/regionalt plan.

4.3. Ved at indføre en undtagelse i regnskabsdirektiverne ville man give medlemsstaterne råderum til selv at fastsætte reglerne for mikroenhederne.

4.4. Kommissionen har således besluttet at ændre den nuværende fællesskabslovgivning. For **mikroenhedernes** vedkommende er der foreslået forskellige foranstaltninger:

(17) Meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd, En Europæisk Økonomisk Genopretningsplan - KOM(2008) 800 af 26.11.2008, punkt 4.

(18) Europa-Parlamentets beslutning af 18. december 2008 om regnskabskrav til små og mellemstore selskaber, navnlig mikroenheder.

(19) Der er tale om mere end ti ændringer: direktiv 83/349/EØF, direktiv 84/569/EØF, direktiv 89/666/EØF, direktiv 90/604/EØF, direktiv 90/605/EØF, direktiv 94/8/EF, direktiv 1999/60/EF, direktiv 2001/65/EF, direktiv 2003/38/EF, direktiv 2003/51/EF, direktiv 2006/43/EF, direktiv 2006/46/EF.

— at fritage denne type virksomheder for kravet om at offentliggøre deres regnskaber,

— at give mikroenhederne mulighed for på frivillig basis at udarbejde årsregnskaber, få dem revideret og sende dem til det nationale register,

— at give medlemsstaterne mulighed for at undtage mikroenheder fra det fjerde selskabsdirektivs anvendelsesområde.

5. Generelle bemærkninger

5.1. EØSU støtter Kommissionens initiativ, der sigter mod at fritage mikroenhederne for de administrative og regnskabsmæssige krav, som er en stor byrde og er helt ude af proportioner med mikroenhedernes behov og behovet hos de vigtigste brugere af finansielle oplysninger.

5.2. EØSU mener, at det navnlig under den nuværende økonomiske krise, som i højere grad rammer de mindre virksomheder i hele Europa, er vigtigt, at foranstaltningerne vedrørende fritagelse af mikroenheder gennemføres rettidigt (*Fast track*-modellen)⁽²⁰⁾ og overalt i hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Foranstaltningerne skal være fleksible og tilpasset forholdene i de enkelte lande, og de skal være gennemsigtige for de europæiske fysiske og juridiske personer.

5.3. Kommissionens forslag vil endvidere være et stærkt incitament til at bekæmpe den sorte økonomi (*moonlight economy*), hvilket udvalget flere gange har gentaget. Det har også understreget »den skadelige indvirkning, sort arbejde reelt har på de offentlige finanser, både i form af mistet skatteprovenu og manglende indbetaling af sociale bidrag«⁽²¹⁾, og udtalt »Prisen for ærlighed må dog ikke blive for høj. Ellers er der en fare for, at den sorte sektor spreder sig uahæmmet«⁽²²⁾.

5.4. EØSU bifalder Kommissionens forenklingsforslag, som sigter mod at skabe en lovramme, som bidrager til at fremme iværksætteri og innovation i mikroenhederne og de små virksomheder, således at de kan blive mere konkurrencedygtige og udnytte mulighederne i det indre marked optimalt.

(20) *Fast track*: Kommissionen fremlagde tre forslag til hurtigt gennemførelse med det sigte at opnå de første resultater hurtigt. Det første forslag, som sigtede mod at skabe overensstemmelse mellem reglerne vedrørende ekspertrapporter i tilfælde af indenlandske fusioner eller opsplitninger af selskaber og direktivet om grænseoverskridende fusioner (direktiv 2005/56/EF), blev vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet i november 2007 (direktiv 2007/63/EF). Desuden fremlagde Kommissionen i april 2008 to forslag om ændring af det første og ellefte direktiv om selskabsret og regnskabsdirektiverne.

(21) Jf. EFT C 101 af 12.4.1999, s. 30, ordfører: Daniel Giron.

(22) Jf. EUT C 255 af 14.10.2005, s. 61.

5.5. EØSU er godt klar over, at dette område ikke falder ind under EU's enekompetence, og at det er nødvendigt at overholde subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5, men mener, at man for at sikre sammenhæng på det indre marked og undgå diskrimination af de stedlige aktører bør sikre, at bestemmelserne efter de fremtidige omfattende revisioner af det fjerde og syvende selskabsdirektiv udformes således, at det ikke overlades til de enkelte medlemsstater at fastsætte lettelserne over for mikroenhederne, men at de gøres automatisk gældende for alle mikroenheder i hele EU.

5.6. EØSU opfordrer Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet til i forbindelse med den bebudede overordnede revision af

det fjerde og syvende selskabsdirektiv at følge princippet »Tænk småt først« (*Think Small First*) og indgå en interinstitutionel aftale baseret på det samme juridiske grundlag som aftalen om *bedre lovgivning* ⁽²³⁾ med en række klare forpligtelser til at reducere/fjerne de administrative byrder.

5.7. Udvalget opfordrer desuden Kommissionen til tre år efter det foreliggende forslags ikrafttrædelse at udarbejde en rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, hvori den vurderer, hvordan fritagelsesordningen for mikroenhederne fungerer og anvendes i de enkelte EU-lande, og hvilke besparelser de europæiske mikroenheder har opnået.

Bruxelles, den 15. juli 2009.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²³⁾ Jf. EUT C 182 af 4.8.2009, s. 30, henstilling 1, ordfører: Henri Malosse, medordfører: Claudio Cappellini. Navnlig pkt. 3.2: »Hvad princippet »Tænk småt først« angår, bekræfter EØSU sin tidligere tilkendegivne holdning (EUT C 27 af 3.2.2009, s. 27) og kræver, at dette gøres til en bindende regel i en form, som endnu mangler at blive defineret (adfærdskodeks, interinstitutionel aftale, rådsafgørelse), men som vil forpligte Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet. En interinstitutionel aftale baseret på det samme juridiske grundlag som aftalen om »Bedre lovgivning« fra 2003...«.

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende del af sektionens udtalelse blev forkastet til fordel for det ændringsforslag, som blev vedtaget af forsamlingen, men opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne:

- »2.6. Ifølge Kommissionens beregninger vil omkring 5 400 000 mikroenheder eventuelt kunne nyde godt af fritagelsesreglen, og de samlede administrative omkostninger til overholdelse af de i direktivet fastsatte administrative og regnskabsmæssige krav beløber sig til cirka 6,3 mia. EUR om året.«

Afstemningsresultat for ændringsforslaget: 89 stemmer for, 40 imod og 30 hverken for eller imod.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilpasning af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i traktatens artikel 251 til Rådets afgørelse 1999/468/EF, for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol — Tilpasning til forskriftsproceduren med kontrol — Del 5

KOM(2009) 142 endelig — 2009/0048 (COD)
(2009/C 317/12)

Hovedordfører: **Daniel RETUREAU**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. maj 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 152 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilpasning af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i traktatens artikel 251 til Rådets afgørelse 1999/468/EF, for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol - Tilpasning til forskriftsproceduren med kontrol - Del 5

KOM(2009) 142 endelig – 2009/0048 (COD).

Den 12. maj 2009 henviste Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug.

I henhold til forretningsordenens artikel 20 udpegede EØSU på sin 455 plenarforsamling den 15.-16. juli 2009 (mødet den 16. juli) Daniel Retureau til hovedordfører og vedtog med 122 stemmer for og 2 imod følgende udtalelse:

1. Konklusioner

1.1. EØSU accepterer Kommissionens forslag med hensyn til forskriftsproceduren med kontrol, men rejser samtidig spørgsmålet, om der er behov for at anvende en særlig procedure, når ændringerne, uden at ændre instrumentets mål og målsætninger, går en smule ud over kriteriet om ikke-væsentlige ændringer og har sociale, økonomiske eller sundhedsmæssige konsekvenser af en vis betydning.

1.2. Udvalget mener imidlertid, at det er vanskeligt at iværksætte kontrollen på grund af tilrettelæggelsen af arbejdet i Europa-Parlamentet.

1.3. Merværdien af den nye procedure er endnu ikke tydelig for borgerne, eftersom de civilsamfundsorganisationer, der berøres af de »supplerende« regler, som gennemføres af udvalgsproceduren, kan have vanskeligt ved at følge med i de gentagne ændringer af bestemmelserne i basisretsakten.

2. Tilpasningerne til forskriftsproceduren med kontrol i 2007 og 2008

2.1. Forskriftsproceduren med kontrol foretaget af Parlamentet er gået stærkt frem de seneste to år, da der er blevet foretaget en omnibustilpasning af de juridiske instrumenter, der tidligere er blevet vedtaget gennem den »normale« udvalgsprocedure. Den »normale« udvalgsprocedure gælder fortsat, når betingelserne for proceduren med kontrol ikke finder anvendelse.

2.2. Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17. juli 2006 ændrede Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere

vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), navnlig gennem tilføjelse af en artikel 5a om indførelse af en ny procedure ved navn »forskriftsprocedure med kontrol«. Denne procedure giver Parlamentet mulighed for at få indsigt i ændringer til de omhandlede retsakter, der er vedtaget efter en udvalgsprocedure, for så vidt som disse ændringer ikke er væsentlige, eller i tilfælde af at de går ud på at tilføje eller fjerne bestemmelser eller elementer, som ikke har en væsentlig betydning.

2.3. Udvalgsprocedurene, der sikrer opfølgningen af enhver retsakt, beriges således med endnu et alternativ, som øger Parlaments kontrol med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen gennem retsakten. Kontrollen gælder de retsakter, der berøres af det nye alternativ, og som vedtages efter proceduren for fælles beslutningstagning og traktatens artikel 251 eller Lamfallussy-proceduren i finansielle sager ⁽¹⁾.

2.4. I en fælles erklæring har Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet opstillet en liste over basisretsakter, som snarest bør tilpasses efter den ændrede afgørelse, så at den oprindelige procedure erstattes af den nye forskriftsprocedure med kontrol. I denne fælles erklæring erkendes det desuden, at principperne om god lovgivning kræver, at gennemførelsesbeføjelserne tillægges Kommissionen uden tidsbegrænsning.

(1) Ved artikel 5a i den ændrede afgørelse 1999/468/EF indførtes en ny forskriftsprocedure med kontrol i forbindelse med generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i en basisretsakt, der er vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251, herunder ved at lade visse sådanne bestemmelser udgå eller ved at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser.

2.4.1. Kommissionen har valgt at foretage tilpasning af gamle retsakter, som berøres af den nye procedure, ved hjælp af forslag til opsamlingsforordninger, dvs. som vedrører en gruppe retsakter, i stedet for at vedtage en særlig forordning for hver af de berørte retsakter.

2.4.2. De tre første grupper blev vedtaget i slutningen af 2007, den fjerde den 11. februar 2008 ⁽²⁾. Kommissionen foreslog således en ændring med tilbagevirkende kraft af alle de retsakter, som efter dens mening henhørte under den nye udvalgsprocedure med kontrol, for at indføre den nye procedure og om nødvendigt ophæve eventuelle bestemmelser, der tidsmæssigt begrænser gennemførelsesbeføjelserne.

2.5. Parlamentet vedtog den 23. september 2008 en beslutning med henstillinger til Kommissionen om at gennemgå en liste med 14 retsakter, i hvilke Parlamentet foreslog, at man indførte forskriftsproceduren med kontrol i stedet for udvalgsproceduren uden kontrol som oprindelig planlagt. Nærværende udtalelse vedrører Kommissionens svar og foreslåede tiltag som opfølgning på nævnte beslutning.

2.6. I øvrigt mente Parlamentet, at gennemførelsesbestemmelserne til Rådets afgørelse 1999/468/EF var særdeles utilfredsstillende, og at de, når bortses fra bestemmelserne vedrørende den nye forskriftsprocedure med kontrol, stadig er det, hvilket blandt andet skyldes den måde, som »komitologi«-databasen har fungeret på. Der henvises til, at dokumenterne ofte sendes usystematisk og uden en klar angivelse af deres status, i nogle tilfælde med overskrifter, der giver anledning til forvirring - for eksempel udkast til gennemførelsesforanstaltninger, der endnu ikke har været genstand for afstemning i udvalget, og som fremsendes under overskriften »ret til indsigt«, hvorimod de burde have været fremsendt under overskriften »ret til information«, hvilket medfører tvivl om fristerne ⁽³⁾.

3. Kommissionens forslag

3.1. I sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning, som angivet i titlen på denne udtalelse, foreslår Kommissionen en tilpasning til forskriftsproceduren med kontrol af to af de retsakter, som Parlamentet foreslår, og forklarer for hver enkelt af de retsakter, den har valgt ikke at tilpasse, de juridiske årsager hertil, som har at gøre med arten af disse retsakter, der ikke lever op til betingelserne for anvendelse af forskriftsproceduren med kontrol.

3.2. Det drejer sig om følgende retsakter:

Retsakter, for hvilke der allerede er foretaget eller foreslået tilpasning

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/25/EF af 22. maj 2000 om ændring af Rådets direktiv 74/150/EØF ⁽⁴⁾.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/43/EF af 27. juni 2001 om ændring af Rådets direktiv 92/23/EØF ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ KOM(2008) 71 endelig, KOM(2007) 740 endelig, KOM(2007) 741 endelig, KOM(2007) 822 endelig og KOM(2007) 824 endelig, EUT C 224 af 30.8.2008.

⁽³⁾ EP, Udvalget om Konstitutionelle Anliggender. Ordfører: Monica Frassoni A6-0107/2008. Beslutningsforslag, betragtning B.

⁽⁴⁾ EFT L 173 af 12.7.2000.

⁽⁵⁾ EFT L 211 af 4.8.2001.

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/3/EF af 11. februar 2004 om ændring af Rådets direktiver 70/156/EØF og 80/1268/EØF. Ifølge Kommissionen er disse to direktiver automatisk omfattet af forskriftsproceduren med kontrol ⁽⁶⁾.

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/64/EF af 26. oktober 2005 om ændring af Rådets direktiv 70/156/EØF ⁽⁷⁾.

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/40/EF af 17. maj 2006 om ændring af Rådets direktiv 70/156/EØF ⁽⁸⁾.

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/33/EF af 6. juli 2005 om ændring af direktiv 1999/32/EF ⁽⁹⁾.

Retsakt, der ikke er omfattet af proceduren med fælles beslutningstagning

— Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 ⁽¹⁰⁾.

Retsakt vedtaget efter ikrafttrædelsen af 2006-reformen

— Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18. december 2006. Da denne retsakt er vedtaget efter den 23. juli 2006, dvs. efter ikrafttrædelsen af den reform, ved hvilken forskriftsproceduren med kontrol indførtes, skal der ikke foretages nogen form for tilpasning heraf ⁽¹¹⁾.

Retsakter, som ikke indeholder nogen bestemmelse, der henhører under forskriftsproceduren med kontrol

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/46/EF af 23. juli 2001 om ændring af Rådets direktiv 95/53/EØF samt Rådets direktiver 70/524/EØF, 96/25/EF og 1999/29/EF ⁽¹²⁾.

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/33/EF af 21. oktober 2002 om ændring af Rådets direktiver 90/425/EØF og 92/118/EØF ⁽¹³⁾.

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/41/EF af 21. april 2004 om ophævelse af visse direktiver om levnedsmiddelhigijene og sundhedsbetingelser for produktion og afsætning af visse animalske produkter til konsum og om ændring af Rådets direktiv 89/662/EØF og 92/118/EØF og Rådets afgørelse 95/408/EF ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ EUT L 49 af 19.2.2004.

⁽⁷⁾ EUT L 310 af 25.11.2005.

⁽⁸⁾ EUT L 161 af 14.6.2006.

⁽⁹⁾ EUT L 191 af 22.7.2005.

⁽¹⁰⁾ EUT L 210 af 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ EUT L 378 af 27.12.2006.

⁽¹²⁾ EFT L 234 af 1.9.2001.

⁽¹³⁾ EFT L 315 af 19.11.2002.

⁽¹⁴⁾ EUT L 157 af 30.4.2004.

— Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 676/2002/EF af 7. marts 2002 ⁽¹⁵⁾.

3.3. Endelig er Kommissionen enig i, at følgende basisretsakter indeholder nogle bestemmelser, som bør tilpasses til forskriftsproceduren med kontrol:

— Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/15/EF af 10. april 2000 om ændring af Rådets direktiv 64/432/EØF om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin ⁽¹⁶⁾.

— Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 ⁽¹⁷⁾.

3.4. Formålet med forslaget er at foretage en tilpasning af disse to basisretsakter til forskriftsproceduren med kontrol.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU har med interesse fulgt gennemførelsen af den nye udvalgsprocedure: forskriftsproceduren med kontrol.

4.2. EØSU accepterer Kommissionens forslag, men rejser samtidig spørgsmålet, om der er behov for at anvende en særlig procedure, når ændringerne, uden at ændre instrumentets mål og målsætninger, går en smule ud over kriteriet om ikke-væsentlige ændringer og har sociale, økonomiske eller sundhedsmæssige konsekvenser af en vis betydning, ligesom det er tilfældet for WEEE-forordningen.

4.3. Efter udvalgets opfattelse er forskriftsproceduren med kontrol et demokratisk fremskridt for så vidt angår opfølgningen på administrationen af visse instrumenter udsat for forandring, idet den overflødiggør mere tunge procedurer, eksempelvis revision, som belaster institutionerne unødigt. Imidlertid er kontrollen vanskelig for Parlamentet at iværksætte på grund af tilrettelæggelsen af det parlamentariske arbejde.

4.4. Merværdien af den nye procedure er endnu ikke tydelig for borgerne, eftersom de civilsamfundsorganisationer, der berøres af de »supplerende« regler, som gennemføres af udvalgsproceduren, kan have vanskeligt ved at følge med i de gentagne ændringer af bestemmelserne i basisretsakten.

4.5. Situationen kompliceres yderligere, hvis ændringerne i bestemmelserne i virkeligheden har en rækkevidde, som går langt ud over kriteriet om »ikke-væsentlige« ændringer, et begreb som er upræcist i forhold til visse anvendelser. Dette er f.eks. tilfældet for den nye lovgivning om giftige stoffer i affaldet fra elektrisk og elektronisk udstyr. Tilføjelse eller fjernelse af giftige stoffer fra listen foreslås ifølge forskriftsproceduren med kontrol, men EØSU har i sin udtalelse om emnet ⁽¹⁸⁾ krævet, at i tilfælde af at listen ændres, skal de berørte sektorer og medarbejdere samt forbrugerorganisationerne høres, samtidig med at der skal udarbejdes en konsekvensanalyse, for sådanne ændringer synes væsentlige for denne specifikke forordning.

4.6. Med denne bemærkning, som kan vedrøre visse praktiske tilfælde og anvendes i praksis, uden at det er nødvendigt at ændre de gældende regler, kan udvalget acceptere Kommissionens forslag.

Bruxelles, den 16. juli 2009

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg

⁽¹⁵⁾ EFT L 108 af 24.4.2002.

⁽¹⁶⁾ EFT L 105 af 3.5.2000.

⁽¹⁷⁾ EFT L 204 af 11.8.2000.

⁽¹⁸⁾ KOM(2008) 809 endelig og CESE 1032/2009 af 10.6.2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om midtvejsevaluering af gennemførelsen af EU's handlingsplan for biodiversitet

KOM(2008) 864 endelig

(2009/C 317/13)

Ordfører: **Lutz RIBBE**

Kommissionen besluttede den 16. december 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262, stk. 1, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Midtvejsevaluering af gennemførelsen af EU's handlingsplan for biodiversitet

(KOM(2008) 864 endelig).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der udpegede Lutz Ribbe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 18. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15. og 16. juli 2009, mødet den 15. juli 2009, følgende udtalelse med 162 stemmer for, 3 imod og 7 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU beklager dybt, at målet om at sætte en stopper for tabet af biodiversitet inden 2010 ikke vil blive opfyldt.

1.2. Det er imidlertid positivt, at det ved hjælp af habitatdirektivet og fugledirektivet er lykkedes at skabe en positiv udvikling, hvad angår enkelte levesteder og arter. Dette viser, at den europæiske naturbeskyttelseslovgivning virker, når den anvendes rigtigt.

1.3. Naturbeskyttelseslovgivningen kan imidlertid ikke forhindre det fortsat store fald i antallet af arter, der sker uden for de beskyttede områder og inden for rammerne af helt legale økonomiske aktiviteter. EØSU er enig med Kommissionen: Integrationen af biodiversitetsaspektet på andre politikområder er stadig helt utilstrækkelig.

1.4. EØSU har alligevel den opfattelse, at der ikke er behov for at fastlægge nye principielle mål. Derimod må Kommissionen og medlemsstaterne tage det hidtidige og helt rigtige mål om at standse nedgangen i biodiversitet og genoprette naturlige levesteder, som allerede blev formuleret tilbage i 2001, alvorligt og fremover styrke indsatsen for at opfylde denne målsætning.

1.5. Set fra et økonomisk perspektiv betragtes naturbeskyttelse ofte som en hindring eller trussel. Argumentet om biodiversitetens økonomiske værdi har ikke hidtil fundet genklang i den praktiske politik. Kommissionen anmodes om at redegøre for, hvordan den – f.eks. inden for rammerne af debatten om en øget internalisering af eksterne omkostninger – vil løse dette problem.

1.6. Eksempler på positive udviklingstendenser, der viser, hvor tæt den regionale økonomiske udvikling hænger sammen med biodiversitet (f.eks. inden for turisme), bør formidles bedre.

1.7. Rådets afgørelse om at finansiere Natura 2000 ved hjælp af midler fra strukturfondene og den 2. søjle under den fælles landbrugspolitik har vist sig at være ineffektiv. Medlemsstaterne prioriterer ikke beskyttelse af natur og biodiversitet højt nok i de relevante programmer. EØSU er fortalende for, at området får sin

egen budgetpost i finansieringsperioden 2014-2020. I landbrugs-miljøprogrammerne må incitamentselementet genindføres.

1.8. I mange regioner og lokalområder, f.eks. i moseområder, bjerg- og kystregioner, områder med store græsningsarealer, ved vandløb mm. udgør beskyttelse og genoprettelse af naturlige levesteder samtidig et vigtigt bidrag til klimabeskyttelsen. Klima- og biodiversitetspolitik må i højere grad koordineres, selv om der naturligvis er langt flere grunde til at beskytte biodiversiteten end »blot« ønsket om at fremme klimabeskyttelsen.

1.9. Med henblik på at sikre, at arterne får mulighed for at tilpasse sig ændrede klimaforhold, må der skabes en bedre sammenhæng mellem deres levesteder. Det bør overvejes at oprette et »transeuropæisk naturnet«.

1.10. Stadig flere arealer befæstes, dvs. de bebygges eller asfalteres, hvilket udgør et stort problem for naturbeskyttelsen. Dette arealforbrug i Europa må reduceres.

1.11. Der er ganske vist stor opbakning til naturbeskyttelsen i civilsamfundet, men der hersker en stor mangel på viden om emnet. EØSU bifalder, at man nu endelig vil gøre mere for at øge forståelsen for årsagerne til forringelsen af den biologiske mangfoldighed og de nødvendige modforanstaltninger, der må træffes i den forbindelse. Hertil hører også bedre forbrugerinformation om følgerne af bestemte produktionsprocesser og udvikling af bæredygtige produktionsformer.

2. Kommissionens meddelelse

2.1. Kommissionen kommer i sin meddelelse frem til det desillusionerende resultat, at det på trods af handlingsplanen for bevarelse af biodiversitet fra 2006, der indeholdt hele 160 foranstaltninger, »er højst usandsynligt, at det overordnede mål om at få stoppet tabet af biodiversitet inden 2010 vil blive nået. Det kræver betydelige yderligere forpligtelser fra Fællesskabet og EU-medlemsstaterne i løbet af de næste to år, hvis målet skal blive bare tilnærmelsesvis opfyldt«. EU's kommissær med ansvar for miljø, Stavros Dimas, har i mellemtiden indrømmet, at målet om at få stoppet tabet af biodiversitet inden 2010 ikke vil blive nået!

2.2. Det verdensomspændende tab af biodiversitet betegnes som »katastrofalt«. Der er ikke kun tale om, at de naturlige processer forstyrres. Udviklingen har også alvorlige økonomiske og sociale konsekvenser. Kommissionen konstaterer, at Europa har et medansvar, også for de negative globale processer. »Nye problemstillinger har vist sig at være store udfordringer, f.eks. udvidelsen af landbrugssektoren for at imødekomme den øgede efterspørgsel efter fødevarer og fremkomsten af alternative råvarer såsom biobrændstoffer«.

2.3. Selvom grundene til, at biodiversitetspolitikken stort set er slået fejl hidtil, er mangfoldige, kommer Kommissionen i midtvejsevalueringens konklusioner med følgende sammenfatning: »At få integreret biodiversitetshensyn i andre sektorpolitikker er fortsat en stor udfordring«. Den afgørende faktor bag midtvejsevalueringens desillusionerende resultat er, at der gennem de seneste år ikke er opnået ægte fremskridt med hensyn til inddragelsen af biodiversitetshensyn i andre sektorpolitikker.

2.4. Resultaterne af det første større »sundhedstjek« af handlingsplanen for biodiversitet viser, for de arter og levesteder, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet ⁽¹⁾, at »bevaringsstatus for 50 % af de arter og muligvis op til 80 % af de levesteder, hvis beskyttelse er af europæisk interesse, er ugunstig«.

2.5. Imidlertid kan der også ses begyndende positive tendenser for enkelte arter, som er beskyttet ifølge habitatdirektivet og fugledirektivet. For enkelte beskyttede arters vedkommende kunne tilbagegangen standse: »Direktivet har klart haft en positiv virkning på disse arter, hvilket ikke mindst skyldes udpegelsen af særligt beskyttede områder«.

2.6. Kommissionen konstaterer, at Natura 2000-nettet i dag omfatter godt 25 000 beskyttede områder og ca. 17 % af EU's samlede landareal. Særligt uden for de beskyttede områder er tendensen fortsat negativ.

2.7. Kommissionen kommer ind på de første resultater af undersøgelsen af de økonomiske aspekter ved økosystemer og biodiversitet (»The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB« ⁽²⁾ – »Sukhdev-rapporten«). Denne rapport når frem til lignende resultater som i sin tid STERN-rapporten vedrørende klimabeskyttelse: Det er nødvendigt at bevare biodiversiteten - ikke alene begrundet i etiske og moralske overvejelser, men også af økonomiske hensyn. »Dette tab af biodiversitet og økosystemer er en trussel mod den måde, som planeten fungerer på, vores økonomi og det menneskelige samfund. Hvis udviklingen fortsætter uændret, skønnes det årlige samfundsmæssige tab på grund af tabet af økosystemfunktioner i 2050 at være 6 % af BNP.«

3. Generelle bemærkninger

3.1. EU indrømmer nu for første gang offentligt, at et af de centrale miljøpolitiske løfter, som såvel stats- og regeringscheferne som Kommissionen gav borgerne, nemlig løftet om at standse tabet af biodiversitet inden 2010, ikke vil blive overholdt.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (flora-, fauna- og habitatdirektivet).

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf

3.2. For EØSU kommer denne erkendelse ikke som nogen overraskelse, for udvalget var i sin udtalelse om handlingsprogrammet enig i Kommissionens kritiske analyser og anså alle 160 foranstaltninger for værende principielt rigtige, men tvivlede samtidig stærkt på, om de forvaltnings- og politikområder samt politikere, der ikke umiddelbart beskæftiger sig med biodiversitet, ville gøre sig de nødvendige anstrengelser og tage problemet alvorligt. Denne tvivl har nu desværre vist sig at være berettiget.

3.3. EØSU's bemærkninger til handlingsplanen for biodiversitet er – desværre – nøjagtig lige så aktuelle i dag, som for to år siden, da de blev vedtaget af plenarforsamlingen. Udvalget konkluderede dengang som følger ⁽³⁾:

- EØSU og Kommissionen er enige om situationsbeskrivelsen: Bevarelsen af biodiversitet er en nødvendig og central opgave, der ikke kun er en etisk-moralsk forpligtelse. Der er også tilstrækkeligt med økonomiske grunde til at handle hurtigt og effektivt. De økonomiske tab som følge af nedgangen i økosystemfunktioner skønnes allerede nu at beløbe sig til flere hundrede milliarder euro. Dette er et spild, som vores økonomier simpelthen ikke har råd til.
- Faldet i antallet af arter i Europa er resultatet af millioner af normative vurderinger gennem de seneste årtier, der for langt størstedelens vedkommende er foretaget inden for rammerne af den eksisterende lovgivning. Illegale foranstaltningers bidrag til tabet af biodiversitet i Europa er yderst beskedent.
- Udviklingen i biodiversiteten er – på trods af politiske løfter – desværre fortsat negativ, hvilket ikke skyldes, at man ikke ved, hvad der skal til for at standse faldet i antallet af arter. Indtil nu har der ikke været politisk vilje til reelt at gennemføre de foranstaltninger, som man længe har vidst er nødvendige. Erfaringerne med Natura 2000-nettet taler for sig selv.
- Årsagerne nævnes helt korrekt i Kommissionens meddelelse, de er bl.a. »manglende styring og konventionelle økonomiers manglende erkendelse af de økonomiske værdier, som naturkapital og økosystemfunktioner repræsenterer«.
- Fremtiden vil vise, om politikerne med fremlæggelsen af denne handlingsplan nu endelig finder kræfterne til at gennemføre de nødvendige »betydelige ændringer«, eller om mange naturforvaltere får ret i deres bekymring for, at politikerne igen tager verbalt ansvar for et samfundspolitisk ømtåleligt område, men ikke kommer videre end til politiske hensigtserklæringer.
- Derfor mener EØSU, at det er særligt nødvendigt at prioritere det politiske indsatsområde 4 »Videnbasen«, så borgere og politikere bliver klar over de reelle konsekvenser af deres handlemåde.

⁽³⁾ EUT C 97 af 28.4.2007, s. 6.

3.4. Kommissionen bekræfter i sin aktuelle meddelelse mange af de dengang fremsatte udsagn vedrørende et yderligere tab af biodiversitet. Der er derfor ikke behov for, at EØSU udarbejder en ny udtalelse, der indholdsmæssigt kun vil adskille sig uvæsentligt fra den foregående. Tværtimod må der fokuseres på de områder, hvor situationen i dag er ny eller forandret i forhold til forholdene for to år siden.

4. Særlige bemærkninger

Retsgrundlag og forvaltning

4.1. Det er gennem de seneste år blevet klart, at de europæiske naturdirektiver egner sig glimrende til at stimulere en positiv udvikling, hvis de anvendes rigtigt, og hvis spørgsmålet om ejernes interesser håndteres på rette vis ⁽⁴⁾. EØSU kan imidlertid også konstatere, at der inden for Natura 2000-områderne findes en lang række problemer, som der må findes en løsning på. Desuden: »Kun« 17 % af arealerne beskyttes af ovennævnte EU-direktiver.

4.2. Med den efter lang tids forsinkelse næsten afsluttede etablering af Natura 2000-nettet går den europæiske naturbeskyttelse ind i en ny fase. Der må udarbejdes passende forvaltningsplaner for de udpegede områder. EØSU tvivler på, om der i medlemsstaterne er afsat tilstrækkeligt med personalemæssige og finansielle ressourcer til at udarbejde og gennemføre disse planer. Det er vigtigt, at disse planer udarbejdes i et tæt samarbejde med alle berørte samfundsgrupper. Kun på den måde kan den nødvendige accept sikres.

4.3. Hvordan det set i lyset af det enorme pres på arealerne, som Kommissionen meget præcist beskriver, skal lykkes at genoprette ødelagte biotoper i større omfang, forbliver et åbent spørgsmål. EØSU minder om, at stats- og regeringscheferne på topmødet i Göteborg ikke kun afgav et løfte om at standse nedgangen i biodiversitet inden 2010, men også om at sikre en genskabelse af levesteder og naturlige systemer. Midtvejsrapporten kommer ikke ind på disse løfter.

4.4. Natura 2000-nettet er knap blevet etableret, men det debatteres allerede, om det skal være muligt at udskille enkelte områder eller delområder, for det meste i forbindelse med infrastrukturforanstaltninger, der ikke sjældent samfinansieres af EU. Det bedst kendte eksempel kommer Kommissionen selv ind på i sin meddelelse: Rospuda-dalen i det nordøstlige Polen. Selvom den nye polske regering nu leder efter alternativer til linjeføringen for Via Baltica står det yderst klart, at konflikten mellem henholdsvis naturbeskyttelse og økonomisk udvikling langt fra er løst.

4.5. Der kan derfor næppe være nogen tvivl om, at EU's tjenestegrene i de kommende år vil blive konfronteret med en lang række sager, der vil dreje sig om sådanne »undtagelsesbestemmelser«. EØSU mener ikke, at Kommissionen for øjeblikket har de personalemæssige ressourcer til en indholdsmæssig og forvaltningsteknisk håndtering af denne udfordring.

4.6. EØSU har allerede i sin udtalelse om handlingsplanen for biodiversitet beskrevet, at den fortløbende tilbagegang i antallet af arter i vores kulturlandskaber sker inden for rammerne af »god faglig praksis« og det, som EU i sine bestemmelser definerer som »god landbrugs- og miljømæssig stand«, dvs. inden for lovgivningens rammer og ikke som følge af lovovertrædelser. Dette er uacceptabelt.

4.7. Netop derfor føres der også en intensiv debat om de såkaldte »kriterier for krydsoverensstemmelse«. Disse skal sammen med den gode landbrugs- og miljømæssige stand og den gode faglige praksis sikre, at der tages hensyn til biodiversitetsaspektet. Hvis resultatet imidlertid er, at tabet af biodiversitet for størstedelens vedkommende finder sted inden for rammerne af den eksisterende lovgivning, er det logisk, at disse kriterier debatteres heftigt. Også Den Europæiske Revisionsret har i sin særberetning om krydsoverensstemmelse fremsat lignende bemærkninger. Medlemsstaterne, men også Kommissionen, må langt om længe tage denne problemstilling op.

4.8. Ofte er der også tale om lovgivningsinitiativer, hvor man i første omgang ikke ville formode, at der var nogen direkte relation til området biodiversitet. Med henblik på bekæmpelse af BSE/TSE blev der gennem forordning 1774/2002 indført et forbud mod at efterlade døde dyr i åbent landskab. Dette har medført en alvorlig mangel på føde for ådselædere som ulve, bjørne og gribbe. Når disse sjældne fugle nu pludselig kan observeres langt væk fra de få områder, hvor der ellers lever gribbe, er der langt fra tale om et positivt signal. Tværtimod er årsagen, at fuglene nu på grund af manglen på føde tilbagelægger ekstreme afstande. Miljøgrupper og et spansk medlem af Europa-Parlamentet måtte gøre opmærksom på denne uheldige konsekvens af EU's lovgivning, og Kommissionen reagerede meget sent. Der gennemføres åbenbart ingen »biodiversitetskonsekvensanalyse« på et tidligt tidspunkt.

Politiske konsekvenser/Finansiering

4.9. Særligt uden for de fredede områder er konflikten mellem økonomisk arealanvendelse og natur-/artsbeskyttelse stadig uløst. Kommissionen henviser til, at den inden for rammerne af landbrugspolitikens sundhedseftersyn havde fremsat adskillige forslag i den henseende, f.eks. »Det foreslås også at afsætte yderligere midler til landdistriktsudvikling til bl.a. biodiversitet gennem en større overførsel af midler fra første søjle i den fælles landbrugspolitik til anden søjle (dvs. graduering)«. Desværre kan det konstateres, at Rådets afgørelse ikke i fuldt omfang fulgte forslagene. Det viser sig, at medlemsstaterne ikke i det nødvendige omfang bakker op om nogle af de tiltag, som EU anser for nødvendige.

4.10. Et af de udestående problemer vedrører finansieringen af Natura 2000-nettet, herunder godtgørelsen af særlige omkostninger. EØSU konstaterer med stor bekymring, at der er afsat alt for få midler til finansiering af Natura 2000, efter at medlemsstaterne har udformet de relevante programmer, hvilket resulterer i voldsomme konflikter. Udvalget går derfor ind for, at området får en selvstændig budgetpost i finansieringsperioden 2014-2020.

(4) EUT C 97 af 28.4.2007, s. 6.

4.11. EØSU plæderer alt i alt udtrykkeligt for en bedre og mere målrettet finansiering af naturbeskyttelsen. Udvalget har allerede i sin udtalelse om handlingsplanen for biodiversitet gjort opmærksom på, at

- det er således, at den direkte støtte til landmændene, der udgør den største del af landbrugsbudgettet, ikke principielt er udformet med henblik på at fremme biodiversiteten, men tværtimod har som mål at forberede landmændene på verdensmarkedets udfordringer.
- »så længe verdensmarkedsbetingelserne snarere er en hindring for et omfattende naturvenligt landbrug, må der politisk gøres en særlig indsats for at imødegå den negative tendens«, f.eks. »bør støttesatserne for landbrugsmiljøforanstaltninger forhøjes så meget, at alle EU-landmænd overtales til at anvende miljøvenlige produktionsmetoder«⁽⁵⁾. Også her har det vist sig, at der er langt fra teori til praksis.

4.12. Set i lyset af den kommende reform af den fælles landbrugspolitik og budgettet opfordres Kommissionen til endelig at skabe klarhed. Landbrugsmiljøprogrammer kan kun opnå gode resultater, hvis de også indeholder økonomiske incitamenter for landmændene. Det var en fejl at slette incitamenterne. Denne del af strategien må revideres. Det politiske budskab til landmændene (og samfundet) må være: Det har en merværdi for os som samfund, at landmændene gør mere for at bevare biodiversiteten end de lovmæssigt er forpligtet til!

4.13. I medlemsstaterne kører der for tiden de første debatter om landbrugspolitikens videreudvikling. På baggrund af spørgsmålet om flere vedvarende energikilder og mere bioenergi har denne debat også betydning for biodiversiteten på nationalt, europæisk og globalt plan. Kommissionen gør det klart, at »En vigtig udfordring er at sikre, at de anbefalinger, der udarbejdes i bæredygtighedsvurderinger, bliver fulgt op, og øge forståelsen af konsekvenserne af EU's forbrug af fødevarer og nonfoodprodukter (f.eks. kød, sojabønner, palmeolie og metalholdige malme), der må forventes at bidrage til tab af biodiversitet. Dette kan føre til overvejelse af mulige løsninger til at mindske disse konsekvenser.« EØSU opfordrer Kommissionen til at arbejde ihærdigt på undersøgelser, der ser på dette spørgsmål.

4.14. Reformen af den fælles landbrugspolitik efter 2013 vil dermed vise, om det lykkes at få en større grad af biodiversitetsbeskyttelse og bæredygtighed indarbejdet i landbrugspolitikken.

Overordnede og økonomiske aspekter

4.15. EØSU konstaterer, at der med en konsekvent naturbeskyttelse samtidig kan opfyldes klimapolitiske målsætninger. Således yder beskyttelse og genoprettelse af moser og vådbiotoper et effektivt bidrag til klimabeskyttelsen. Det samme gælder for græsarealer i Europa i deres mange forskellige former (som f.eks. Dehesas på Den Iberiske Halvø). Imidlertid er mange af de måder at drive landbrug på, som er nødvendige for bevarelsen af disse levesteder, blevet økonomisk set stadigt mere uinteressante for landmændene gennem de seneste år. Biodiversitet har ingen markedsværdi! Priserne afspejler ikke, i hvor høj grad et produkt er fremstillet på miljøvenlig vis. Der er hidtil ikke kommet noget passende politisk svar fra EU og medlemsstaterne på den problemstilling.

(5) »Natur og naturbeskyttelse i Europa: en tilstandsrapport«, EFT C 221 af 7.8.2001, s. 130-137.

4.16. I Tyskland f.eks. krævede 15 af 16 delstater endnu i maj 2006, dvs. netop i den måned, hvor Kommissionen offentliggjorde sin handlingsplan for biodiversitet, en ændring, der reelt var udtryk for en afsvækkelse af EU's naturdirektiver. Særligt delstaten Hessen arbejder stadig for denne sag, bl.a. med det (økonomiske) argument, at ingen industristat kan leve med så strenge regler for naturbeskyttelse. Det kan konkluderes, at mange politikere endnu ikke har forståelse for biodiversitetens økonomiske betydning.

4.17. Det er bemærkelsesværdigt, at samfundet og politikerne næsten ikke reagerer på tallene fra TEEB-undersøgelsen (*The economics of ecosystems and biodiversity*), der viser et potentielt velfærdstab på op til 6 % af det globale BNP som følge af nedgangen i biodiversitet, mens et langt mindre fald i BNP, inden for rammerne af den aktuelle finansielle og økonomiske krise, giver anledning til krisetopmøder og genopretningsplaner i milliardklassen. En af Kommissionens vigtigste opgaver vil bestå i at formidle budskabet om, at biodiversitet også har en økonomisk værdi udover den etiske og moralske og føre en praktisk politik, der tager udgangspunkt heri.

4.18. I medlemsstaterne er biodiversiteten fortsat udsat for et enormt pres: Stadig flere arealer befæstes, dvs. de bebygges eller asfalteres, hvilket udgør et stort problem for naturbeskyttelsen. Dette arealforbrug er stadig alt for højt og presset mod landskabet tiltagende. Naturbeskyttelsesaspektet er i fare for at blive kørt ud på et sidespor.

Bevidstgørelse/Kommunikation

4.19. Kommissionen anfører under punkt E.4 (Undervisning, folkeoplysning og deltagelse) at en undersøgelse gav følgende svar: »Kun et mindretal af EU-borgerne følte, at de var velinformerede om tabet af biodiversitet«. Det samme gør sig efter al sandsynlighed gældende for politikere og forvaltningspersonale. Dette er det værste tænkelige udgangspunkt for politisk succes på området. Når Kommissionen og medlemsstaterne nu overvejer »at vedtage prioriterede foranstaltninger til at indlede en offentlig oplysningskampagne, der skal støtte nationale og andre kampagner«, kan det tages for givet, at EØSU i fuldt omfang vil støtte tiltaget.

4.20. Der findes allerede i dag mange positive initiativer til bevidstgørelse, også i byerne, hvor borgerne ofte har en mindre direkte adgang til naturen. Disse initiativer fortjener en højere grad af offentlig støtte. I Berlin gennemføres der f.eks. en gang om året en »Lang dag for bynatur«, der tiltrækker over 100 000 mennesker.

4.21. Udvalget anser det for vigtigt, at borgerne så vidt muligt konfronteres med spørgsmålet om naturbeskyttelse på konkret og direkte vis. Således vil det f.eks. være passende, hvis der i lokalområderne sker en formidling af, hvor - og hvorfor - Natura 2000-områder er udpeget, hvilke arter der forekommer, hvordan de kan beskyttes, og af hvem. Borgerne må bogstaveligt talt opleve og forstå naturbeskyttelsen. Alene begrebet »biodiversitet« forstås af de færreste, og dermed har mange mennesker intet forhold til problemstillingen.

4.22. EØSU opfordrer til, at producenterne, med henblik på forbrugerinformation, får mulighed for at indføre en mærkning af produkter, som er fremstillet vha. særlige produktionsmetoder til gavn for naturbeskyttelsen.

Det har afgørende betydning, at borgerne på aktiv vis inddrages i beskyttelsen af miljøet og bevarelse af biodiversitet. Det er ikke tilstrækkeligt, at Kommissionen er fortalere for kampagner til fremme af en mere bæredygtig livsstil. Der må derudover udarbejdes strategier, som udstyrer forbrugerne med praktiske redskaber, som sætter dem i stand til at vurdere konsekvenserne af deres daglige aktiviteter, så der på den måde kan ske en ændring af forbrugsmønstrene.

Bruxelles, den 15. juli 2009.

Eksempler på sådanne foranstaltninger:

- Tilføjelse af undervisningselementer med praktisk indhold, der omhandler miljøbeskyttelse og biodiversitet til skolernes læreplaner.
- Udformning af instrumenter til måling af de konsekvenser for biodiversiteten, som er forbundet med forbruget af bestemte levnedsmidler (ved hjælp af en varekurv bestående af udvalgte hverdagsprodukter og mulige alternativer) på grundlag af en metodisk livscyklusanalyse.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En strategi for indregning af de eksterne omkostninger i transportpriserne

KOM(2008) 435 endelig/2

(2009/C 317/14)

Ordfører: **Jan SIMONS**

Kommissionen besluttede den 8. juli 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En strategi for indregning af de eksterne omkostninger i transportpriserne

KOM(2008) 435 endelig/2.

Det forberedende arbejde henstevtes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede Jan Simons til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 20. maj 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling af 15. og 16. juli 2009, mødet den 15. juli 2009, følgende udtalelse med 133 stemmer for, 6 imod og 3 hverken for eller imod:

1. Konklusioner

1.1. EØSU noterer, at Kommissionen har gjort en stor indsats for at udarbejde en metode til internalisering af de eksterne omkostninger for alle transportformer. Udvalget anerkender denne indsats, da der er tale om en vanskelig opgave, men der er stadig en række hindringer at overvinde i forbindelse med den praktiske gennemførelse, og det er i den forbindelse vigtigt at sikre bred opbakning.

1.2. Indregningen af de eksterne omkostninger bør medføre en reduktion af forureningen og generne fra hver enkelt af de eksisterende transportformer

1.3. EØSU opfordrer Kommissionen til straks fra starten at sørge for, at transportvirksomheder fra tredjelande reelt omfattes af indregningen af de eksterne omkostninger, så det undgås, at de befinder sig i en gunstigere situation.

1.4. Som det forholder sig i øjeblikket, er det ikke de enkelte transportleverandører og -brugere, der bærer de eksterne omkostninger, hvilket giver en konkurrencefordel til de transportformer, der er forbundet med store eksterne omkostninger. Indregningen af disse omkostninger vil kunne sikre en sund konkurrence, hvilket vil føre til en forskydning henimod mere miljøvenlige transportformer. EØSU anser det for vigtigt, at dette princip fremhæves langt tydeligere, da det også vil kunne føre til ændringer i leverandør- og brugerstrukturene inden for transport.

1.5. EØSU er enig med Kommissionen i, at der må skabes fælles rammebestemmelser på EU-niveau. Udvalget mener ikke, at nogen medlemsstat kan unddrage sig dette.

1.5.1. Denne ramme bør efter EØSU's opfattelse omfatte en række generelle vilkår, f.eks. at afgifternes størrelse tager udgangspunkt i levestandarden med en geografisk differentiering efter sted og tid, der ikke er bestemt af nationale grænser, og hvor de afgifter, der skal indregnes med henblik på neutralisering af de eksterne omkostninger, skal ligge inden for en bestemt margen.

1.5.2. Afgiftsmyndigheden, det være sig en medlemsstat eller en regional eller lokal forvaltning, skal derefter med sit detaljerede kendskab til de lokale forhold finafstemme afgifterne inden for ovennævnte margen.

1.6. EØSU mener, at Kommissionen også i den aktuelle krise snarest bør fremlægge konkrete forslag til en sådan europæisk rammeordning for indregning af eksterne omkostninger, som gælder alle transportformer, og som skal konkretiseres og bringes i anvendelse af medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen. Disse forslag må naturligvis have opbakning i samfundet og fra de forskellige transportformer samt imødekomme miljøhensyn. Betalinger eller afgifter skal have relation til brug og ikke blot besiddelse af transportmidler.

1.7. Hvis indregning af eksterne omkostninger gennemføres i praksis, bør de herved opståede indtægter, under iagttagelse af de nationale budgetbestemmelser, efter EØSU's mening anvendes til gennemførelse af foranstaltninger, der skal sikre en mindskelse af de eksterne virkninger, herunder direkte relaterede miljøskader eller udgifter på sundhedsområdet, som er forårsaget af transportformerne.

2. Indledning

2.1. Spørgsmålet om indregning af de eksterne omkostninger er ikke nyt. I 1924 blev der af den britiske økonom Pigou, og senere, i 1960, af Coase, en anden britisk økonom, udviklet teorier om, hvordan omkostningerne ved de positive og negative eksterne virkninger kan indregnes i markedsmekanismen via prisfastsættelse. I Pigous teori skulle dette ske ved hjælp af subsidier og afgifter, mens Coase foreslog omsættelige ejendomsrettigheder, men under strenge betingelser (ingen eller næsten ingen transaktionsomkostninger; en målbar skade og et begrænset antal aktører).

2.2. Også inden for transport – den styrede bevægelse af køretøjer langs transportinfrastrukturer – forekommer der eksterne virkninger. I tilfælde, hvor der er tale om et stort antal aktører, f.eks. inden for landtransport, bør Pigous tilgang foretrækkes, navnlig når en effektiv omkostningsfordeling, der er afstemt efter de marginale omkostninger, finder sted.

2.3. Dette spørgsmål blev allerede i slutningen af 1960'erne rejst i EØF-sammenhæng, men på grundlag af den daværende viden var det ikke muligt at vurdere, hvor nøjagtigt virkningerne kunne måles og opgøres i priser. Målet var dengang at afhjælpe formodede ulige konkurrencevilkår for de forskellige transportformer.

2.4. Det blev imidlertid ikke herved. Der kan henvises til grønbogen fra 1995 om prissætning på transportområdet, hvidbogen fra 1998 om en trinvis indførelse af fælles afgiftsbestemmelser for transportinfrastrukturen i EU, hvidbogen fra 2001 om den europæiske transportpolitik frem til 2010 og midtvejsevalueringen af denne hvidbog i 2006.

2.5. I 2006 blev Kommissionen anmodet om ⁽¹⁾ senest den 10. juni 2008 på baggrund af en undersøgelse af alle elementer, inklusive omkostningerne i forbindelse med miljø, støjgener, trafikoverbelastning og sundhed at fremlægge en almindeligt anvendelig, gennemskuelig og forståelig model til vurdering af de eksterne omkostninger for alle transportformer. Denne model skal danne grundlag for fremtidige beregninger af infrastrukturbenyttelsesafgifter. Denne model suppleres med en konsekvensanalyse af internaliseringen af eksterne omkostninger for alle transportformer og en strategi for en trinvis anvendelse af denne model på alle transportformer.

2.6. Formålet er at indregne de eksterne omkostninger for alle transportformer for herved at sikre korrekte prissignaler, så brugerne betaler de reelle omkostninger, de forårsager. På baggrund af denne viden vil brugerne være mere bevidst om følgerne af deres aktiviteter og således kunne ændre deres adfærd med henblik på at nedbringe de eksterne omkostninger.

2.7. EØSU har i allerede i enkelte af sine tidligere udtalelser været inde på spørgsmålet om indregning af de eksterne omkostninger. I sin udtalelse fra 1996 påpegede udvalget, at »ufuldstændig påligning af infrastrukturomkostningerne og de eksterne omkostninger, der varierer fra transportform til transportform, kan føre til illoyal konkurrence«. I sin udtalelse om hvidbogen fra 2001 giver udvalget således udtryk for enighed med Kommissionen i, at EU-politikken bør tage sigte på gradvist at erstatte de eksisterende afgifter, som belaster transportsystemet, med mere

effektive instrumenter med henblik på at integrere infrastruktur-omkostningerne og de eksterne omkostninger.

2.8. I sin udtalelse om midtvejsvurderingen af transporthvidbogen fra 2001 støtter EØSU Kommissionens ændrede strategi om at gå fra tvungen trafikoverflytning til såkaldt samordnet mobilitet ⁽²⁾, hvor den enkelte transportform optimeres med henblik på at gøre den mere konkurrencedygtig, bæredygtig, social, rentabel, miljøvenlig og sikker, hvilket giver mulighed for flere og bedre kombinationer.

2.9. I lyset heraf finder EØSU det også rimeligt, at hver transportform ⁽³⁾ betaler sine samlede omkostninger.

2.10. Også på området bæredygtig transport i byer har udvalget afgivet udtalelser, bl.a. en udtalelse om grønbogen »På vej mod en ny kultur for mobilitet i byer« ⁽⁴⁾ og en sonderende udtalelse om »Transportsektorens energimix« ⁽⁵⁾. Der føjes en ekstra dimension til udvalgets tilgang til denne problematik. Princippet om at »brugeren betaler« bliver til »forureneren/in casu brugeren betaler«.

2.11. Kernen i den strategi, der nu lægges frem, er at princippet om »de samfundsmæssige marginalomkostninger« anvendes som et generelt princip for indregning af de eksterne omkostninger.

2.12. Efter dette princip bør transportpriserne være lig med den ekstraomkostning, som én ekstra bruger af infrastrukturen forårsager. Teorien går ud på, at denne ekstraomkostning skal omfatte både brugerens private omkostninger og de eksterne omkostninger og føre til en effektiv udnyttelse af infrastrukturen samt en direkte forbindelse mellem forbruget af de fælles ressourcer og transporttjenesterne. Er det tilfældet, vil en pris, der svarer til de sociale marginalomkostninger, medføre, at den bestående infrastruktur udnyttes effektivt ⁽⁶⁾.

2.13. EØSU mener, at indregningen af de eksterne omkostninger kan have samfundsmæssige følger. Det er derfor nødvendigt at inddrage arbejdsmarkedets parter på så tidligt et stadium som muligt i drøftelserne af, hvordan indregningen skal gennemføres inden for de forskellige sektorer.

3. Resumé af Kommissionens meddelelse og Rådets konklusioner

3.1. Med lovpakken om grønnere transport, der omfatter en generel meddelelse, et forslag til ændring af Eurovignet-direktivet, en meddelelse om støjbegrænsningsforanstaltninger for den bestående jernbaneflåde og en strategimeddelelse sigter Kommissionen mod at indregne de eksterne omkostninger (CO₂, luftforurening, støj og trafikoverbelastning) i transportprisen, så brugerne bærer de omkostninger, de faktisk forårsager.

⁽²⁾ Punkt 1.2, sidste afsnit, og punkt 9, 4. afsnit, i midtvejsvurderingen.

⁽³⁾ Enhver transportform, som er underlagt fællesskabslovgivningen, dvs. at militærkøretøjer o.lign. ikke er omfattet.

⁽⁴⁾ EUT C 224 af 30.8.2009, s. 39.

⁽⁵⁾ EUT C 162 af 25.6.2008, s. 52.

⁽⁶⁾ Baseret på Kommissionens dokument KOM(2008) 435 endelig om Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En strategi for indregning af de eksterne omkostninger i transportpriserne.

⁽¹⁾ Artikel 11 i direktiv 2006/38/EF.

3.2. Der er stadig behov for yderligere politikker, herunder en politik baseret på forureningsforebyggelse ved kilden, en politik for det indre marked og en politik til fremme af teknologisk innovation. Indtægterne bør investeres i en nedbringelse af de eksterne omkostninger, f.eks. ved at skyde penge i forskning og innovation, en miljøvenlig infrastruktur og udvikling af den offentlige transport. I 2013 bør der foretages en evaluering.

3.3. Rådet har på sit møde den 8.-9. december 2008 allerede erklæret, at der må anlægges en gradvis, fair, effektiv og afbalanceret strategi vedrørende alle transportformer, som er teknologineutral. Rådet tog til efterretning, at Kommissionen havde foreslået en evaluering af strategien i 2013. Rådet sagde endvidere, at overholdelse af disse principper var en forudsætning for at sikre støtte i offentligheden for internalisering af eksterne omkostninger.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU konstaterer, at Kommissionen siden 2006 har gjort en indsats. Efter offentlige høringer og workshoper med de berørte aktører har Kommissionen fremlagt et forslag til en fællesskabsramme for internalisering af de eksterne omkostninger, foretaget en konsekvensanalyse og lagt en strategi til gradvis indregning af de eksterne omkostninger for alle transportformer.

4.2. Kort sagt har Kommissionen i løbet af ret kort tid udført et stort arbejde inden for et vanskeligt område, nemlig indregning af de eksterne omkostninger. EØSU anser Kommissionens arbejdsdokumenter, SEK(2008) 2209, SEK(2008) 2208 og SEK(2008) 2207, for fornuftige, bortset fra de konklusioner, der drages. Det er beklageligt, at Kommissionens formelle meddelelse ikke indeholder flere elementer fra arbejdsdokumenterne. Navnlig kunne de »bedste løsninger«, som analysen førte frem til, være medtaget. EØSU mener, at det ville være værd at undersøge, om basisoplysningerne i »Handbook on estimation of external costs in the transport sector« (håndbog i vurdering af transportsektorens eksterne omkostninger) kunne udnyttes bedre.

4.3. Kommissionen og Rådet anser det for væsentligt at bevare den støtte, der allerede findes i samfundet for et objektivt, almindeligt anvendeligt, gennemsigtigt og forståeligt system, navnlig når det gælder transportformer.

4.4. EØSU mener, at der må tages hensyn til en række vigtige forhold, f.eks. den teknologiske udvikling, de samfundsmæssige følger af systemets indførelse, følgerne for EU's ø-områder, indlandsområder og perifere områder, omfanget af investeringer i sektoren og bidraget til målsætningen om en bæredygtig transportpolitik.

4.5. EØSU er enig med Kommissionen i, at det er vigtigt, at indtægterne ved indregningen af de eksterne omkostninger reelt kommer foranstaltninger til gode, som for at fremme bæredygtigheden i overensstemmelse med samordningen og optimeringen af transportformerne fortrinsvis bør gennemføres inden for de transportformer, hvor de vil have størst effekt, hvad angår bekæmpelse af forurening, støj og trafikoverbelastning.

4.6. Indtægterne bør anvendes til at forebygge og/eller afhjælpe uønskede eksterne virkninger, f.eks. foranstaltninger, som løser problemet ved kilden, eller som er rettet mod f.eks. sundhedskostninger, der klart er direkte transportrelaterede, eller kulstofdræn.

4.7. EØSU finder det også vigtigt, at de eksterne omkostningers forskellige bestanddele kendes og anerkendes for hver enkelt transportform.

4.8. Når det f.eks. gælder vejtransport, er det rimeligt, at omkostningerne ved trafikal overbelastning bæres proportionelt af persontransporten og godstransporten i overensstemmelse med »forurenere/in casu brugeren betaler«-princippet.

4.9. Når det f.eks. gælder vejtransport, er det rimeligt, at omkostningerne ved trafikal overbelastning bæres proportionelt af godstransporten og persontransporten.

4.10. Endvidere understreger EØSU, at indregning af de eksterne omkostninger ikke må have følger for arbejdstagernes indkomster. I stedet bør omkostningerne bæres af transportbrugerne.

4.11. EØSU er derfor i princippet enig med Kommissionen i, at alle eksterne omkostninger skal indregnes (⁷). Den ønskede virkning kan kun opnås, hvis denne filosofi er lige udbredt over alt, hvor eksterne omkostninger forekommer.

4.12. Som det forholder sig i øjeblikket, er det ikke de enkelte transportleverandører og -brugere, der bærer de eksterne omkostninger, hvilket giver en konkurrencefordel til de transportformer, der er forbundet med store eksterne omkostninger. Indregningen af disse omkostninger vil kunne sikre en sund konkurrence, hvilket vil føre til en forskydning henimod mere miljøvenlige transportformer. EØSU anser det for vigtigt, at dette princip fremhæves langt tydeligere, da det også vil kunne føre til ændringer i leverandør- og brugerstrukturerne inden for transport.

4.13. EØSU er enig med Kommissionen i, at der må skabes fælles rammebestemmelser på EU-niveau.

4.13.1. Denne ramme bør efter EØSU's opfattelse omfatte en række generelle vilkår, f.eks. at de afgifter, der skal indregnes med henblik på neutralisering af de eksterne omkostninger, skal ligge inden for en bestemt margen. Her tænkes der på de forskellige former for eksterne omkostninger og afgifternes størrelse baseret på levestandarden med en geografisk differentiering efter sted og tid, der ikke er bestemt af nationale grænser.

4.13.2. Afgiftsmyndigheden, det være sig en medlemsstat eller en regional eller lokal forvaltning, skal derefter med sit detaljerede kendskab til de lokale forhold finafstemme afgifterne inden for ovennævnte margen under hensyntagen til forskelle i levestandard mellem forskellige områder.

(⁷) EØSU pointerer, at såkaldt »kørende, sejlede eller flyvende kulturarv«, dvs. historiske transportmidler, bør undtages.

4.13.3. Inden for søtransport og luftfart skal indregningen af de eksterne omkostninger tage hensyn til de faktiske konkurrenceforhold på verdensplan, som disse transportformer er konfronteret med.

4.13.3.1. De tre traditionelle former for landtransport – vej, jernbane og indre vandveje – må fra et konkurrencesynspunkt omfattes af samme strategi og metode og på samme vilkår, hvilket naturligvis kan føre til forskellige resultater afhængigt af, hvilken transportform der er tale om.

4.13.3.2. En sådan internalisering er forenelig med politikken for samordnet modalitet og konkurrencepolitikken og bringer »1992« (!), dvs. fuldførelsen af det indre marked uden landegrænser, et skridt nærmere.

5. Særlige bemærkninger

5.1. Hvad angår transport ad de indre vandveje henviser Kommissionen med rette til Mannheim-konventionen som en

lovgivningsmæssig ramme, som der må tages hensyn til. Denne konvention gælder Rhinen, herunder den schweiziske del, og bifloder. Den er ældre end EU-traktaterne og har, eftersom et tredjeland er involveret, forrang for disse ⁽⁸⁾. Konventionen forbyder afgifter for skibsfart, som i dette tilfælde skal forstås som transport.

5.2. Vi står på den ene side over for en dyb global krise. På den anden side stiller EØSU sig imidlertid positivt over for tanken om indregning af de eksterne omkostninger, som frem for alt berører miljøaspekter, og udvalget håber, at man ikke taber modet.

5.3. EØSU opfordrer derimod til, at der også under krisen tages positive skridt til at videreudvikle og fastlægge rammerne for indregning af de eksterne omkostninger, således som det er beskrevet i punkt 4.13.1 og de efterfølgende punkter. Denne opgave bør udføres i nært samarbejde mellem EU-institutionerne, medlemsstaterne og erhvervslivet.

Bruxelles, den 15. juli 2009

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ EF-traktatens artikel 307.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om telemedicin til gavn for patienter, sundhedssystemer og samfundet

KOM(2008) 689 endelig

(2009/C 317/15)

Ordfører: **Lucien BOUIS**

Kommissionen besluttede den 4. november 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om telemedicin til gavn for patienter, sundhedssystemer og samfundet

KOM(2008) 689 endelig.

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede Lucien Bouis til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009 (mødet den 15. juli) følgende udtalelse med 160 stemmer for og 3 hverken for eller imod:

1. Bemærkninger og henstillinger

1.1. EØSU noterer sig med interesse Kommissionens meddelelse, som støtter medlemsstaterne og tilskynder dem til at indarbejde telemedicin i deres sundhedspolitikker.

1.2. EØSU bemærker Kommissionens vilje til i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet at skabe tillid til telemedicintjenesterne og gøre dem alment accepteret, samt til at skabe juridisk klarhed på området, løse de tekniske problemer og lette udviklingen på markedet. Medlemsstaterne er fortsat ansvarlige for deres sundhedspolitik og for udviklingen af telemedicin i forhold til deres investeringskapacitet.

1.3. Det er nødvendigt at styrke forståelsen blandt sundhedsmyndigheder, sundhedspersonale og patienter, som konsekvent skal forelægges overbevisende information om forholdet mellem omkostninger og effektivitet.

1.4. EØSU vil lægge vægt på, at forsknings- og udviklingsarbejdet indeholder den nødvendige garanti for sikker anvendelse, enkel ergonomi samt så lave erhvervs- og anvendelsesomkostninger som muligt. Udvalget noterer sig Kommissionens vilje til at støtte et storstilet pilotprojekt for teleovervågning.

1.5. EØSU påpeger, at udviklingen af telemedicin går trægt, selvom den under bestemte, klart definerede forhold udgør en mulighed

for forbedring af sundhedssystemet til gavn for patienterne, sundhedspersonalet og de sociale sikringssystemer. Udvalget finder det nødvendigt, at man definerer dets anvendelsesområder og sikrer telemedicinen et solidt retligt grundlag.

1.6. Efter EØSU's opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at holde sig til en enkel definition af de medicinske handlinger, der falder ind under området telemedicin, for at sikre fortroligheden og det højeste tænkelige sikkerhedsniveau for patienten.

1.7. EØSU glæder sig over intentionerne om allerede i 2009 at etablere en europæisk platform, som skal hjælpe medlemsstaterne med at udveksle oplysninger om de nationale juridiske rammer.

1.8. Ifølge EØSU bør man i medicinske handlinger, hvor der gøres brug af telemedicin som supplerende teknik, ikke alene respektere de rettigheder og forpligtelser, der er forbundet med enhver medicinsk handling, men også tage højde for de forpligtelser, der er forbundet med telemedicinens særlige karakter, som f.eks. information om de tekniske midler til overførsel af data og datasikkerhed.

1.9. Efter EØSU's opfattelse er det indlysende, at bredbåndsdagning⁽¹⁾ af samme omfang i alle lande og fuld tilslutning er vigtige forudsætninger for udviklingen af telemedicin. Det digitale udstyr i regionerne, navnlig i landområderne og områderne i den yderste periferi, skal styrkes for at sikre lige adgang til sundhedsydelser for alle borgere.

(1) EUT C 175 af 28.7.2009, s. 8.

1.10. EØSU støtter Kommissionens intentioner om at offentliggøre et politisk strategidokument på grundlag af de standarder, der gælder nu eller er under udarbejdelse, med henblik på at sikre interoperabilitet, kvalitet og sikkerhed i systemerne.

1.11. Foruden de tekniske og organisatoriske aspekter finder EØSU, at det er nødvendigt at nå frem til udveksling af god klinisk praksis i forbindelse med telemedicin.

1.12. EØSU glæder sig over forslaget om at fastsætte tre niveauer for foranstaltninger i de kommende år.

1.13. På medlemsstatsniveau skal man især sørge for en klassificering af de medicinske handlinger, deres omkostninger og deres godtgørelsessatser.

1.14. I medlemsstater, der modtager EU-støtte, bør der etableres evaluering- og styringsredskaber vedrørende de tekniske aspekter og telemedicinens effektivitet.

1.15. Med hensyn til Kommissionens tiltag vurderer EØSU, at Kommissionen som reaktion på brugernes bekymringer og for at skabe øget tillid bør støtte oplysnings- og uddannelsesprogrammer om den ny teknologiske anvendelse, der henvender sig til såvel sundhedspersonalet som den brede offentlighed.

1.16. EØSU beklager, at uddannelse af sundhedspersonalet ikke tildeles særlig opmærksomhed. Et struktureret projekt for lægers universitets- og efteruddannelse er nødvendigt. En sådan uddannelse bør dog ikke føre til, at der uddannes særlige »telelæger«. Målet er, at alle læger uddannes i telemedicin.

1.17. EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til nøje at efterleve meddelelsens henstillinger og til at overholde den foreslåede tidsplan.

1.18. Efter EØSU's mening skal såvel patientforeninger som forbruger- og sundhedspersonaleorganisationer inddrages i definitionen af modaliteterne for udvikling af de nye teknologier. Udvalget anser det for vigtigt selv at blive inddraget i analysen af de forskellige faser af gennemførelsen af de indgæede forpligtelser.

1.19. Efter EØSU's opfattelse skal udviklingen af telemedicin til gavn for patienter, sundhedssystemer og samfundet udformes inden for rammerne af den generelle udvikling af sundhedssystemer og -politikker.

2. Resumé af meddelelsen

2.1. Baggrunden for forslaget

2.1.1. Telemedicin ⁽²⁾ – dvs. levering af sundhedsydelser på afstand – kan bidrage til at forbedre livskvaliteten for såvel patienter som sundhedspersonale, samtidig med at udfordringerne for sundhedssystemerne tackles (befolkningens aldring, de kroniske sygdommes udvikling, pasning i hjemmet, isolerede syge eller syge med begrænset mobilitet, medicinsk demografi og ubalance i den territoriale fordeling af behandlingstilbud osv.).

2.1.2. Telemedicin kan ud over at forbedre behandlingstilbudene og sundhedsvæsenets effektivitet give et bidrag til EU's økonomi som følge af denne sektors dynamiske aktivitetsniveau (sektoren består hovedsageligt af små og mellemstore virksomheder). Brugen af telemedicin er dog stadig begrænset, og markedet er fortsat fragmenteret.

2.2. Meddelelsens tilgang

2.2.1. Meddelelsen støtter og tilskynder medlemsstaterne til at indarbejde telemedicin i deres sundhedspolitikker ved at identificere hindringer for anvendelsen af telemedicin, hjælpe med at overvinde hindringerne og fremlægge oplysninger, som kan tjene til at skabe interesse for denne tjeneste, så den bliver accepteret af de medicinske kredse og patienterne.

2.2.2. Kommissionen definerer de foranstaltninger, som medlemsstaterne, Kommissionen selv og de berørte parter bør træffe, og minder om, at det er medlemsstaterne, der har det overordnede ansvar for at tilrettelægge, finansiere og levere sundhedsydelserne, og at de er de eneste, der kan gøre telemedicin til en realitet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU noterer sig afgrænsningen af det område, som Kommissionens meddelelse dækker, men vil gerne minde om behovet for den digitale patientjournal og en tæt forbindelse mellem denne og telemedicinens udvikling.

3.2. EØSU går ind for udviklingen af telemedicin for at opfylde det overordnede mål om at sikre lige adgang for alle til sundhedspleje af høj kvalitet. Udvalget noterer sig de forventede konsekvenser for sundhedssystemet og sundhedspersonalets praksis og finder det nødvendigt at være mere opmærksom på faren for en kommercialisering af sundhedsområdet.

⁽²⁾ Telemedicin omfatter en lang række tjenester, såsom teleradiologi, telepatologi, teledermatologi, telekonsultation, teleovervågning og teleoftalmologi (telekirurgi er undtaget). Sundhedsinformationsportaler, elektroniske patientjournalssystemer, elektronisk overførsel af recepter eller henvisninger til specialist anses dog ikke for telemedicintjenester i forbindelse med denne meddelelse.

3.2.1. Selvom udviklingen af telemedicin er en løftestang til blandt læger og sundhedspersonale at udbrede afprøvet praksis, at tilrettelægge behandlingen via netværk og en mulighed for forbedring af behandlingernes kvalitet og tilgængelighed, så må disse omlægninger dog foregribes og ikke ske uden overvejelser om, hvordan opgaverne tilrettelægges, prioriteres og fordeles, og hvordan praksis føres til protokols.

3.3. EØSU værdsætter de tre foreslåede **niveauer for foranstaltninger** og fremsætter i den forbindelse nogle bemærkninger.

3.3.1. Opbygning af **tillid** til og accept af telemedicintjenester

3.3.1.1. EØSU mener, at det er nødvendigt i højere grad at informere sundhedsmyndighederne, sundhedspersonalet og patienterne såvel som deres respektive organisationer ved at tilvejebringe åbne debatfora. Denne formidlingsforpligtelse skal tage udgangspunkt i en fremhævelse af beviserne på telemedicintjenesternes effektivitet. I den forbindelse skal der forelægges overbevisende information om forholdet mellem omkostninger og effektivitet. Der skal her mindes om, at udviklingen og den vedvarende anvendelse af telemedicin afhænger af, hvor stor en del af udgifterne til disse tjenesteydelser der refunderes, og hvor stor en del patienten selv skal betale.

3.3.1.2. For så vidt angår forskning og udvikling, gør EØSU opmærksom på, at sektorens SMV'er ikke råder over den nødvendige kapacitet. Støtte fra den offentlige sektor såvel som offentlig-private partnerskaber er således nødvendige for teleovervågningsformidling i stort format. Ved moderniseringen af udstyret lægger EØSU vægt på at garantere sikkerhed, enkel ergonomi og lavere anskaffelses- og anvendelsesomkostninger. Udvikling er ikke kun en opgave for industrien.

3.3.1.3. EØSU understreger, at udbredelsen af telemedicin og navnlig teleovervågning rejser nye etiske spørgsmål som følge af det anderledes forhold mellem patient og læge. Hvis disse teknikker, der aldrig vil kunne erstatte den menneskelige kontakt, skal vinde accept, mener udvalget, det er afgørende, at man finder en målestok for patient/behandlerforholdet for patienter, der søger menneskelig varme og forståelige, præcise og betryggende forklaringer.

3.3.1.4. For EØSU er det vigtigt at demokratisere anvendelsen af det tekniske redskab, så patienterne har mulighed for at bevare kontrollen over deres liv og de valg, de foretager.

3.3.1.5. Desuden bør det lægepersonale, der sidder ved telefonen eller computeren, have modtaget undervisning i psykologi for at kunne etablere en menneskelig kontakt trods afstanden og den manglende fysiske tilstedeværelse, som samtalen mellem læge og patient hidtil har været baseret på.

3.3.1.6. EØSU noterer sig med tilfredshed, at Kommissionen gennem sit program for konkurrenceevne og innovation vil støtte et stortilet pilotprojekt for teleovervågning, der også omfatter betalingsorganerne. Udvalget insisterer på, at medlemsstaterne har ansvaret for at vurdere deres behov og prioriteter inden for telemedicin inden udgangen af 2009.

3.3.1.7. EØSU bifalder ligeledes finansieringen af programmer som AAL-programmet ⁽³⁾ (Ambient Assisted Living — »Længst muligt i eget hjem«), der gennemføres i henhold til traktatens artikel 169, og opfordrer medlemsstaterne til at deltage.

3.3.2. Større juridisk klarhed

3.3.2.1. EØSU fremhæver, at udviklingen af telemedicin går trægt, selvom den under bestemte, klart definerede forhold udgør en mulighed for forbedring af sundhedssystemet til gavn for patienterne, sundhedspersonalet og de sociale sikringssystemer: Den udgør et vigtigt middel til at optimere plejens kvalitet gennem hurtig udveksling og bidrager til effektiv udnyttelse af konsultationstiden. Udvalget finder det derfor nødvendigt, at man definerer dets anvendelsesområder og sikrer telemedicinen et tilfredsstillende juridisk grundlag.

3.3.2.2. Efter EØSU's opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at holde sig til en enkel definition af de medicinske handlinger, der falder ind under telemedicinens anvendelsesområde, som f.eks.:

- **Telekonsultation:** en medicinsk handling, hvor patienten er i dialog på afstand med lægen. Diagnosen kan føre til, at lægen ordinerer en behandling eller udskriver en recept på medicin.
- **Teleekspertise:** diagnose og/eller behandling, som foregår uden patientens tilstedeværelse. Det drejer sig om en udveksling mellem flere læger, der stiller en diagnose på baggrund af de data, der fremgår af journalen.
- **Teleassistance:** handling, hvor en ansat i sundhedssektoren med hjælp fra en læge på afstand udfører en medicinsk eller kirurgisk behandling. Udtrykket anvendes også i nødstilfælde, hvor en samarit bistås.

Det er afgørende at skabe større juridisk klarhed for disse handlinger, at styrke databeskyttelsessystemerne og at opnå det højest mulige sikkerhedsniveau for patienten med hensyn til indsamling, opbevaring og anvendelse af data.

3.3.2.3. EØSU har bemærket, at definitionerne på de lægelige handlinger og deres følger for såvel det juridiske som det retlige område, men også for så vidt angår refusion af udgifter, varierer medlemslandene imellem, og minder om, at patienterne har ret til at søge og modtage lægelig behandling i en anden medlemsstat, uanset hvordan tjenesten leveres ⁽⁴⁾, dvs. også ved hjælp af telemedicin.

3.3.2.4. EØSU minder om, at det ønsker en klageordning i tilfælde af skader samt klare regler for behandling af tvister - også på overnationalt niveau, der indebærer en obligatorisk forsikringsordning for alle fagfolk.

⁽³⁾ EUT C 224 af 20.8.2008, s. 8-11.

⁽⁴⁾ EUT C 175 af 28.7.2009, s. 116.

3.3.2.5. EØSU glæder sig over Kommissionens intentioner om allerede i 2009 at etablere en europæisk platform, som skal hjælpe medlemsstaterne med at udveksle oplysninger om de juridiske rammer på nationalt plan og eventuelle ændringer af disse som følge af telemedicin.

3.3.2.6. Efter EØSU's mening hverken kan eller bør telemedicin erstatte den medicinske handling. Den er et supplement med begrænsede muligheder, fordi den ikke bygger på kliniske undersøgelser. Den er underlagt respekten for de samme rettigheder og pligter, som den medicinske handling. Derudover bør man være særligt opmærksom på følgende aspekter:

- lægens kvalifikationer skal anføres tydeligt,
- patienten skal nyde godt af den seneste medicinske viden, uanset alder, økonomisk situation eller sygdom,
- patienten skal informeres om handlingens nytte og omfang samt de anvendte midler,
- patienten skal frit kunne give sit samtykke,
- tavshedspligten skal sikres,
- efterfølgende udstedelse af recepter skal anerkendes,
- lægens spørgsmål og svar skal være forståelige for patienten,
- udfærdigede dokumenter skal sikkerhedsbeskyttes og indskrives i journalen,
- behandlingens kontinuitet skal garanteres,
- den medicinske handling skal være af en kvalitet, der er mindst lige så god som den traditionelle konsultation,
- de manglende kliniske undersøgelser kan ikke erstattes af flere røntgen- eller laboratorieundersøgelser,
- streng fortrolighed skal garanteres, hvad angår de tekniske vilkår for dataoverførsel og databehandling udført af medicinsk og paramedicinsk personale.

Mere konkret skal telemedicinske handlinger omfatte information om de tekniske hjælpemidler, som anvendes til dataoverførsel.

3.3.3. Løsning af tekniske spørgsmål og fremme af markedsudviklingen

3.3.3.1. Efter EØSU's opfattelse er bredbåndsadgang ⁽⁵⁾, som er nødvendig for at sikre maksimal beskyttelse og fuld tilslutning forudsætninger for udviklingen af telemedicin. Hvis sundhedspersonale og patienter skal have tillid til telemedicin, skal der være garanti for, at de anvendte teknologier er sikre og lette at bruge.

3.3.3.1.1. Det digitale udstyr i regionerne, navnlig i landområderne og områderne i den yderste periferi, skal konsolideres. Telemedicin forudsætter et effektivt netværk, så meget desto mere som befolkningen i de nævnte områder er særlig berørt.

3.3.3.1.2. Uden bredbånd bliver svartiderne uacceptable for sundhedspersonalet, og overførsel af store filer bliver umulig. Forringet information kan udgøre en alvorlig medicinsk risiko.

3.3.3.2. EØSU bifalder, at Kommissionen sammen med medlemsstaterne agter at offentliggøre et politisk strategidokument med henblik på at sikre interoperabilitet, kvalitet og sikkerhed i teleovervågningstjenesterne ud fra de standarder, der gælder nu eller er under udarbejdelse på europæisk plan. Som følge af den fortsatte udvikling af den pågældende teknologi kan kun en regelmæssig evaluering af udstyrets pålidelighed efter udvalgets mening fremme tilliden.

3.4. Mens udviklingen af disse teknologier generelt rummer gode økonomiske muligheder, mener EØSU, at konsekvenserne af denne udvikling for den skrøbelige finansiering af sundhedssystemerne må evalueres. Det ville desuden være ønskværdigt med fællesskabsstøtte til forskning og udvikling. Udvalget finder, at initiativet »ikt til en god alderdom« ⁽⁶⁾ fremover også bør tage hensyn til de særlige forhold omkring telemedicin.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Da telemedicin ikke bør betragtes som et område, der kun er relevant for udvikling af e-handel - der er jo helt og aldeles tale om en medicinsk handling - glæder EØSU sig over forslaget om at definere **tre niveauer for foranstaltninger** i de kommende år.

⁽⁵⁾ EUT C 175 af 28.7.2009, s. 8.

⁽⁶⁾ Et initiativ under det 7. rammeprogram.

4.1.1. På **medlemsstatsniveau** ønsker EØSU at fremhæve, at man skal sørge for en klassificering af de medicinske handlinger og deres godtgørelsessatser. Ikke alle forsikringsordninger har integreret telemedicin som medicinsk handling og forholder sig afventende med hensyn til de hermed forbundne receptbetingelser.

4.1.1.1. Det er på baggrund af investeringsomkostningerne tydeligvis nødvendigt, at de kompetente sundhedsinstitutioner og/eller -organisationer via en platform for udveksling mellem de forskellige interesserede parter søger finansieringskilder og muligheder for at frigøre økonomiske midler. EØSU er alvorligt bange for, at patienternes bidrag til dækningen af deres behandling skal blive sat kraftigt i vejret med de nye bestemmelser som argument.

4.1.2. For så vidt angår **medlemsstater, der vil modtage** støtte fra EU, gør EØSU opmærksom på, at analysen af en juridisk fællesskabsramme for telemedicintjenester bør offentliggøres i 2009 i betragtning af de mange forskellige regler, praksisser og anvendelser, som findes i medlemsstaterne.

4.1.2.1. Efter EØSU's opfattelse ville det ud over denne analyse være nyttigt, om EU bistod med at etablere styrings- og evalueringsredskaber. Der er også behov for at opstille strategiske og sammenhængende målsætninger med henblik på at skabe den synlighed, som beslutningstagerne efterspørger. Synlighed går via en medicinsk-økonomisk evaluering, der tager højde for de demografiske udfordringer og udfordringerne i forbindelse med udviklingen af sundhedssystemerne til gavn for patienterne.

4.1.3. For så vidt angår de foranstaltninger, som bør iværksættes af Kommissionen, mener EØSU, at denne som reaktion på brugernes bekymringer og de tillidsproblemer, som er forbundet hermed, bør støtte oplysningsprogrammer, der kan vænne patienterne til den nye praksis og de nye instrumenter, ikke mindst i betragtning af at patienterne ofte er ældre mennesker.

4.1.3.1. EØSU beklager, at Kommissionen ikke fokuserer specielt på uddannelse af sundhedspersonalet, således at de ansatte kan blive fortrolige med de nye betingelser for udøvelsen af deres fag. Sammenhængende behandling og koordination kræver ligeledes beherskelse af nye metoder til dialog med patienten.

4.1.3.1.1. Ligesom på andre områder ser EØSU efteruddannelse i telemedicin, skræddersyet til de forskellige faggrupper inden for

sundhedssektoren, som et vigtigt moderniseringsredskab. Et struktureret projekt for lægers universitets- og efteruddannelse, der sigter mod optimal anvendelse af telemedicin med henblik på højere kvalitet i behandlingen, er en nødvendighed. Der er desuden brug for en løbende oplysningsindsats over for offentligheden.

4.1.3.1.2. EØSU noterer sig i øvrigt, at den interaktive og tværfaglige natur, som præger anvendelsen af disse teknologier, i sig selv er et pædagogisk støtteredskab, der begunstiger en personlig læreproces inden for rammerne af det samarbejde, der udvikles.

4.1.4. EØSU finder det afgørende vigtigt, at telemedicin betragtes som en fuldgyldig medicinsk handling og ikke som et modefænomen eller et surrogat, når det gælder teknologisk forskning, udvikling af udstyr og software, i henseende til de økonomiske aspekter i forbindelse med levering af udstyr og godtgørelse af ydelser såvel som i henseende til accept af og tillid til denne konsultationsform. Det er hensigtsmæssigt at standardisere og harmonisere for at lette udvekslingen mellem behandlere og inddragelsen af patienterne i et brugervenligt miljø.

5. Konklusioner

5.1. Den kulturelle ændring, som telemedicinen repræsenterer, kræver en skræddersyet kommunikation. Denne kommunikation kan give anledning til udvikling af nye professioner.

5.2. Efter EØSU's opfattelse bør udviklingen af telemedicin ske inden for rammerne af den generelle udvikling af sundhedssystemerne og -politikkerne.

5.3. Brugere af sundhedsvæsenet vil i stigende grad blive deres egne sundhedsaktører. Patientforeninger og sundhedssektorens faglige organisationer bør inddrages i definitionen af modaliteterne for udviklingen og finansieringen af disse nye teknologier.

5.4. Det er vigtigt for EØSU at blive inddraget i analysen af de enkelte etaper i gennemførelsen af de indgåede forpligtelser: Ud over den operationelle udvikling af telemedicin og de midler, som stilles til rådighed, drejer det sig om lige adgang til sundhedsydelser for alle borgere.

Bruxelles, den 15. juli 2009

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse

KOM(2008) 816 endelig — 2008/0246 COD
(2009/C 317/16)

Ordfører: **Bernardo Hernández BATALER**
Medordfører: **Jörg RUSCHE**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 12. februar 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 71 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse

KOM(2008) 816 endelig – 2008/0246 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informati-onssamfundet, som udpegede **Bernardo Hernández Bataller** til ordfører og **Jörg Rusche** til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 16. juli 2009, følgende udtalelse med 65 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU støtter Kommissionens forslag, eftersom gennemførelsen af forordningen generelt vil fremme det indre marked og passagerers rettigheder, især for handicappede.

1.2. Dog beklager EØSU, at forslaget ikke specifikt og mere detaljeret behandler handicappedes situation og ikke indfører højere standarder for beskyttelse af forbrugernes grundlæggende og økonomiske rettigheder.

1.3. For personer med handicap bør der fastlægges rammer, som under alle omstændigheder sikrer dem adgang til befordring på de vilkår, der foreslås af EØSU i denne udtalelse.

1.4. Hvad angår sikkerhed, bør det altid være det højeste niveau blandt de nugældende regler eller blandt de regler, medlemsstat-terne planlægger at indføre, der lægges til grund.

1.5. De grundlæggende individuelle rettigheder som f.eks. beskyttelse af personoplysninger i databaser bør gøres til genstand for et særligt regelsæt, som styrker sikkerhedsgarantien.

1.6. Hvad angår forbrugernes økonomiske rettigheder, bør de nugældende regler forbedres væsentligt på områder som

omlægning af rejsen og tilbagebetaling, kompensation for billet-prisen, informering af passagererne og klagesystemet.

2. Baggrund

2.1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ⁽¹⁾ slår i artikel 38 fast, at der sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i Unionens politikker. Ifølge EF-traktatens artikel 3 er det et af Fællesskabets indsatsområder at styrke beskyttelsen af forbrugerne, og EF-traktatens artikel 153 giver mandat til at fremme forbrugernes interesser og sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

2.2. I hvidbogen »Den europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg« ⁽²⁾ havde Kommissionen planer om at fastsætte pas-sagerrettigheder inden for alle transportmåder ud fra nogle fælles principper ⁽³⁾. I den forbindelse opdagede Kommissionen, at der var behov for at styrke en række rettigheder, f.eks. særlige tiltag for bevægelseshæmmede, automatiske og omgående løsninger ved afbrydelse af en rejse (lang forsinkelse, aflysning eller afvisning af befordring), pligt til informering af passagererne samt klagebehandling og retsmidler.

⁽¹⁾ EUT C 303 af 14.12.2007, s. 1.

⁽²⁾ KOM(2001) 370 af 12.9.2001.

⁽³⁾ Lige som i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser. EUT L 46 af 17.2.2004.

2.3. I 2006 gennemførte Europa-Kommissionen en offentlig høring om skibspassagerers rettigheder, som til dels fokuserede på beskyttelse af bevægelseshæmmedes rettigheder under rejser over havet og på indre vandveje. Respondenterne var stort set enige om, at der bør være et fælles mindsteniveau for beskyttelse af passagerernes rettigheder, som gælder over hele EU uanset transportmåden og uanset, om rejsen foregår inden for en medlemsstat eller går på tværs af en indre eller en ydre grænse.

2.4. Desuden var det en uafhængig undersøgelses hovedkonklusion (4), at passagerernes beskyttelse i EU ikke er fuldt tilfredsstillende, bl.a. på grund af store forskelle i omfanget og graden af beskyttelsen af passagerrettighederne, manglende rammer for umiddelbare og forudfastlagte løsninger i tilfælde af aflysninger og forsinkelser og manglende informering af passagererne om deres rettigheder i kritiske situationer.

2.5. Konsekvensanalysen behandlede først og fremmest principperne for kompensation og assistance i tilfælde af aflysning og forsinkelse, adgangsregler, ikke-diskrimination af og assistance til handicappede og bevægelseshæmmede, kvalitetsstandarder og informationspligt samt regler for klagebehandling og overvågning af reglernes overholdelse.

3. Kommissionens forslag

3.1. Hensigten med forslaget er gennem en forordning at fastsætte ensartede mindstekrav til ikke-diskrimination af passagerer, hvad angår de transportvilkår, transportørerne tilbyder passagererne, ikke-diskrimination af og obligatorisk assistance til handicappede og bevægelseshæmmede, transportørernes forpligtelser over for passagerne i tilfælde af aflysning eller forsinkelse, mindstekrav til oplysninger til passagererne, klagebehandling og effektiv håndhævelse af passagerernes rettigheder.

3.2. Forordningen skal finde anvendelse på erhvervmæssig passagersejls over havet og på indre vandveje, herunder krydstogter, fra, til og mellem havne eller ind- og udskibningssteder, som er beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse.

3.3. Forslaget pålægger transportøren forpligtelser ved afbrydelse af en rejse, herunder informationspligt, passagerernes ret til assistance, alternativ transport og tilbagebetaling, kompensation for billetprisen og andre bestemmelser til fordel for passagererne.

3.4. Medlemsstaterne skal hver især udpege et eller flere uafhængige organer, som har ansvaret for håndhævelsen af forordningen. Hvert organ træffer de foranstaltninger, der er nødvendige

for at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes, herunder reglerne for adgang og tilgængelighed.

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU bifalder forslaget om at sikre et fælles mindsteniveau for beskyttelse af skibspassagerer i håbet om, at det i fremtiden vil udvikle sig i retning af et højere beskyttelsesniveau til større fordel for forbrugerne, i overensstemmelse med mandatet i EF-traktaten. Kommissionen bør klart præcisere, at turistudflugter, der varer mindre end en dag, ikke falder ind under dette forslags anvendelsesområde.

4.1.1. Der er tale om et dristigt forslag i tråd med Kommissionens seneste retningslinjer. Det giver forbrugerne en central placering i det indre marked som dem, der i sidste ende skal nyde godt af åbningen af de nationale markeder.

4.1.2. Ud over at fastlægge et sæt regler og principper, som sikrer de økonomiske rettigheder for brugerne af vandvejstransport inden for og på tværs af stater, etablerer forordningsforslaget en ordning for anerkendelse og beskyttelse af borgere og folk i almindelighed.

4.1.3. Desuden supplerer forslaget lovgivningen i mange af EU's medlemsstater, som enten ikke beskæftiger sig med spørgsmålet eller også gør det så vagt, at handicappedes eller ældres rettigheder i realiteten ikke er garanteret. Dette gør sig i dag gældende for systemerne for tilgængelighed, information og assistance på skibene samt for forhåndsinformationen, som i mange tilfælde helt klart kan forbedres.

4.1.4. Dog er EØSU uenigt i, at medlemsstaterne bør få mulighed for at udelukke ruter, der er omfattet af kontrakter om offentlig tjeneste, fra forordningens anvendelsesområde, da det netop er disse, der benyttes mest af befolkningen, og som handicappede har mest brug for. Kommissionen kunne f.eks. efter artikel 19, litra a) og litra b), indsætte et afsnit, som opfordrer de ansvarlige myndigheder til at indføre en automatisk godtgørelse for disse tilfælde.

Selv om der allerede findes lovgivning om sikkerheden til søs (direktiv 199/35/EF, 98/18/EØF og 98/41/EF), mener EØSU, at passagerernes selvstændige, specifikke ret til sikkerhed bør indskrives direkte i forordningen.

Sikkerhed skal også her forstås sådan, at den omfatter garanti for tilgængelighed – ikke kun ved passagerernes ankomst til og afgang fra skibet, men under hele rejsens varighed.

(4) Uafhængig undersøgelse, som Kommissionens Generaldirektorat for Energi og Transport lod gennemføre i 2005-2006: »Analysis and assessment of the level of protection of passenger rights in the EU maritime transport sector«.

For alle fartøjer og for alle rejser, der falder ind under denne forordnings anvendelsesområde, skal der desuden udtrykkeligt stilles garanti for førerhundes adgang. Førerhunde er uundværlige for handicappedes frie udøvelse af retten til fri bevægelighed og mobilitet.

4.1.5. EØSU minder Kommissionen om, at den på EU-niveau skal foreslå og træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre handicappede og bevægelseshæmmede samme ret som alle andre borgere til fri bevægelighed, valgfrihed og ikke-diskrimination. »Den sociale model for handicap (herunder fedme)« bør virkeliggøres, så transportmidler kan benyttes af alle.

4.1.6. Retsgrundlaget for forordningsforslaget, EF-traktatens artikel 70 og 81, bør efter EØSU's mening suppleres med artikel 153, som fastslår, at Fællesskabet skal tilstræbe et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i sine aktiviteter.

4.1.7. I forbindelse med anvendelsen af forordningen som instrument finder EØSU det vigtigt, at reglerne i dette forslag anvendes ensartet og effektivt overalt i EU. På den måde sikres der både forsvarlig beskyttelse af skibspassagererne og lige vilkår for transportørerne.

4.1.8. EØSU er enig med EU's lovgivende myndighed om, at samregulering og selvregulering *»ikke anvendes, hvis de grundlæggende rettigheder eller vigtige politiske valg står på spil, eller i situationer, hvor reglerne skal anvendes ensartet i alle medlemsstaterne«* (5). Forslaget til forordning er derfor i overensstemmelse med principperne om subsidiaritet og proportionalitet.

4.1.9. Hvad kapitel III angår, nås målet om at sikre et indre marked med ensartede betingelser for erhvervsudøvelse kun i begrænset omfang, eftersom forordningen giver medlemsstaterne en bred margen for sikring af rettighederne i tilfælde af forsinkelser eller aflysninger. I den rapport, som Kommissionen skal udarbejde senest tre år efter forordningens ikrafttræden (artikel 30), bør det konkret undersøges, om en eventuel forskel mellem lovgivningerne på dette område har indvirkning på konkurrencen eller på det indre markeds gode funktionsmåde.

4.1.10. EØSU anerkender, at befordring, der primært tager sigte på turisme, især udflugter og rundvisninger, ikke falder ind under forordningens anvendelsesområde. Der bør dog tages hensyn til passagerer, der får problemer, fordi de mister en videre forbindelse, når et led i rejsekæden svigter.

4.2. EØSU finder det vigtigt, at billetten betragtes som dokumentation for indgåelse af befordringskontrakten, og at forordningens regler betragtes som passagerernes absolutte og ufravigelige rettigheder, uden at dette berører den gældende beskyttelseslovgivning, især vedrørende urimelige kontraktvilkår (6) og urimelig handelspraksis (7).

Der bør findes en særlig løsning for at fjerne eller i givet fald ændre i den mest fordelagtige retning den pligt, som handicappede næsten overalt er underlagt, nemlig pligten til at give transportøren meddelelse om deltagelse i en bestemt rejse senest 48 timer inden rejsens begyndelse. Det er indlysende, at denne stramme tidsfrist kan hindre handicappede i at nyde fuld gavn af bestemte rettigheder relateret til personers frie bevægelighed, f.eks. retten til fritid eller retten til at handle i hastesituationer.

EØSU opfordrer til, at man tillader en vis fleksibilitet i meddelelsessystemet for assistance om bord. Denne rejsemåde kræver ikke, at passager reserverer plads forinden, og kravet om, at handicappede skal meddele deres assistancebehov forinden, ville bryde med deres ret til ligebehandling. Der bør derfor skelnes mellem lange rejser og korte rejser eller mellem den båd- eller skibstype, der anvendes til befordringen. Kommissionen bør forpligte transportøren til at give passageren en bekræftelse på modtagelsen af meddelelsen for at sikre, at passageren i tilfælde af sammenbrud i informationssystemet kan bevise, at han/hun faktisk havde givet meddelelse om sit assistancebehov.

4.2.1. For at opfylde De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder skal disse have assistance i havne, på ind- og udskibningsstedet samt om bord på passagerskibe. EØSU er helt enig i, at denne assistance af hensyn til målene om social integration bør være gratis, i overensstemmelse med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 26, om handicappedes ret til integration.

4.2.2. På denne baggrund mener EØSU, at undtagelser, der gør det muligt at afvise befordring af handicappede eller bevægelseshæmmede, skal være baseret på kriterier, der er objektive, ikke-diskriminerende, gennemsigtige og verificerbare.

(5) Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen - Interinstitutionel aftale om bedre lovgivning (2003/C 321/01), punkt 17.

(6) Rådets direktiv 93/13/EØF af 5. april 1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugerftaler. EFT L 95 af 21.4.1993, s. 29.

(7) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked. EUT L 149 af 11.6.2005, s. 22.

4.3. EØSU finder det positivt, at forordningsforslagets artikel 8 forudser dialog og samarbejde mellem organiserede civilsamsfundsorganisationer og offentlige myndigheder, idet transportørerne, handicaporganisationerne og de nationale håndhævelsesorganer i fællesskab skal fastsætte reglerne for adgang til befordring. Også kvalitetsstandarderne skal ifølge forslagets artikel 22 fastsættes i samarbejde med forbrugerorganisationernes sammenslutninger under hensyntagen til henstillinger fra Den Internationale Søfartsorganisation og andre fagligt kompetente internationale organer.

4.4. Det strider direkte mod inklusionsmålenes gratisprincip, at der ifølge artikel 9, stk. 3, kan opkræves en særlig afgift, især når det som præciseret i teksten sker fra en enkelt parts side (transportørens). Dog er regnskabsmæssig adskillelse en naturlig følge af kravet om et minimum af gennemsigtighed, selv om den reviderede årsoversigt burde stilles til rådighed for handicaporganisationer og forbrugerorganisationer. EØSU anbefaler dog en undersøgelse af, om små og mellemstore virksomheder bør pålægges de omkostninger, der er forbundet med et sådant regnskab.

4.5. Bestemmelserne om erstatning for kørestole og handicap-hjælpemidler samt fremskaffelse af erstatningshjælpemidler lever op til forordningens beskyttelsesformål. Erstatningen bør være fuldstændig og omfatte alle forvoldte skader og tab.

4.6. Transportørens forpligtelser ved afbrydelse af en rejse er som ensartede mindstekrav rimelige i den aktuelle situation, hvor der ikke findes nogen lovgivning om emnet. EØSU har forståelse for, at man på EU-niveau i første omgang lægger sig på linje med reglerne for beskyttelse af flypassagerer, men ønsker en anbefaling af, at det højeste beskyttelsesniveau nås meget hurtigt.

4.6.1. Automatisk kompensation for billetprisen kan være et retfærdigt system, hvis det fungerer smidigt og effektivt. Systemet bør med tiden øge kompensationssatserne i tilfælde af forsinkelser.

4.6.2. I forslagets artikel 20, stk. 4, fastslås det, at artiklen ikke finder anvendelse, hvis forsinkelsen skyldes »usædvanlige omstændigheder«. Denne grund bør præciseres nærmere i tråd med EF-Domstolens retspraksis⁽⁸⁾, så det står klart, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på et teknisk problem, der opstår på skibet og fører til aflysning af rejsen, medmindre fejlen skyldes begivenheder, der på grund af deres karakter eller oprindelse ikke er et led i transportørens sædvanlige aktivitetsudøvelse. Desuden bør den

omstændighed, at en transportør har overholdt mindstekravene til vedligeholdelse af et skib, ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at godtgøre, at transportøren har truffet »alle forholdsregler, der med rimelighed kan træffes«, og er derfor ikke tilstrækkeligt til at fritage ham fra pligten til at udbetale kompensation. Man bør i denne forbindelse også tage hensyn til den enkelte transporttjenestes søfartsmæssige vilkår.

4.6.3. I forslagets artikel 21 hedder det, at forordningen ikke udelukker, at passagerer kan søge erstatning for tab som følge af aflysning eller forsinkelse af transporttjenester ved de nationale domstole. Denne bestemmelse respekterer under alle omstændigheder den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler som fastlagt i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

4.7. Information er vigtig for passagererne. Den skal være tilgængelig og følge den teknologiske udvikling. Forslaget er derfor relevant på dette punkt.

4.8. Klager over skader af civil eller kommerciel art bør behandles af de udenretslige forbrugerorganer, der allerede er oprettet på grundlag af Kommissionens henstilling 1998/257/EF af 30. marts, eller i det mindste af organer, som overholder principperne om uafhængighed, gennemsigtighed, kontradiktion, effektivitet, lovlighed, frihed og repræsentation.

4.9. De nationale håndhævelsesorganer bør have beføjelse til at anvende et system af sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. De kan omfatte påbud om betaling af erstatning til berørte passagerer, som har indgivet klage.

Forordningen burde indeholde et krav om, at der skal foreligge relevant og let tilgængelig information om de rejsendes sanktions- og klagemuligheder.

4.10. Hvad angår beskyttelse af personoplysninger og fri udveksling af sådanne oplysninger⁽⁹⁾ mener EØSU lige som Kommissionen, at den gældende lovgivning skal håndhæves strengt for at garantere beskyttelse af privatlivets fred for skibspassagerer i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF og EF-Domstolens retspraksis. Det gælder især personoplysninger, som kan videregives til tredjelande i forbindelse med levering af en transporttjeneste. Alle, der er opført i et register, bør gøres opmærksom herpå og på deres mulighed for til enhver tid at få adgang til registret og anmode om, at deres data korrigeres eller fjernes.

⁽⁸⁾ Dom af 22. december 2008, sag C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann mod Alitalia - Linee Aeree Italiane SpA)

⁽⁹⁾ Retten til privatlivets fred, artikel 8 i den europæiske konvention om menneskerettigheder og offentlige frihedsrettigheder.

4.11. EØSU minder Kommissionen om behovet for at revidere direktiv 90/314/EF, så det stemmer bedre overens med dette forslag og andre regler i den afledte EU-ret. Kommissionen bør

- ajourføre definitioner og forklaringer af udtryk som »samlet pris«, »pakkerejse« og »en på forhånd fastlagt kombination«,
- klart definere rejsearrangørens ansvar, hvis kontrakten ikke opfyldes eller kun mangelfuldt opfyldes, hvad enten

rejsearrangøren har leveret den pågældende tjeneste direkte eller indirekte,

- fastsætte en mere klar og fuldstændig kompensation til forbrugerne i de tilfælde, hvor arrangøren ophæver kontrakten.

4.12. Desuden minder EØSU Kommissionen om behovet for, at direktiverne om søtransport og transport ad indre vandveje, som tilstræber et højt beskyttelsesniveau, især for bevægelseshæmmede, udtrykkeligt nævnes i forordningen, og at deres geografiske anvendelsesområde tilpasses efter behov.

Bruxelles, den 16. juli 2009

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport

KOM(2008) 852 endelig — 2008/0247 (COD)

(2009/C 317/17)

Ordfører: **Dumitru FORNEA**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. januar 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport

KOM(2008) 852 endelig - 2008/0247 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informati-onssamfundet, som udpegede Dumitru Fornea til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog følgende udtalelse på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009 (mødet den 15. juli) med 164 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod.

1. Konklusioner

1.1. EØSU hilser Kommissionens forslag om en forordning velkommen og ser det som et skridt i retning mod etablering af internationale korridorer for godstogstransport og udvikling af denne transportform i Europa.

1.2. For at sætte gang i udviklingen af godstogskorridorer **er der brug for konkret politisk handling på området**, som er uafhængig af lovgivningsprocesserne. Lovgivning alene kan ikke fremme godstogskorridorerne. Nogle af de væsentligste prioriteter bør være at sikre **offentlige og private investeringer med henblik på at øge kvaliteten, effektiviteten og kapaciteten på infrastrukturen generelt** og den fulde gennemførelse af den første og anden jernbanepakke i hele EU.

1.3. Hvis jernbaneinfrastrukturen skal forbedres, er der brug for **effektiv koordinering på højt niveau** af hver korridor, hvorfor det er helt afgørende, at alle transportministrene langs en bestemt korridor mødes. Efter de mellemstatslige drøftelser bør medlemsstaterne fastlægge betingelser og forpligtelser. Transportkommissæren bør selv være mere aktiv, når det gælder mobilisering af ministrene langs de enkelte korridorer inden for rammerne af samordnede politiske foranstaltninger på EU-niveau.

1.4. EØSU er enig i, at det **ikke bør være obligatorisk at forhåndsreservere kapacitet**, i stedet bør det være op til infrastrukturforvalterne at vurdere, om der er behov for sådanne reserver. En forpligtelse for infrastrukturforvalterne til at forhåndsreservere

kapacitet kan resultere i spild snarere end optimering af kapacitet. Infrastrukturforvalterne bør imidlertid bevare muligheden for at reservere kapacitet.

EØSU mener, at infrastrukturforvalterne bør gives spillerum til at **anvende prioriteringsreglerne pragmatisk**. Her er det vigtigere at nedbringe forsinkelserne på det samlede net end at give forrang til en type trafik frem for en anden. Det, der reelt er brug for, er, at de regler, som infrastrukturforvalterne anvender i forbindelse med forsinkede tog, er gennemsigtige for operatørerne.

1.5. **Enten bør der være en obligatorisk høring af alle berørte parter** - infrastrukturforvalterne, jernbaneselskaberne, repræsentanter for medlemsstaterne, relevante fagforbund, kunder og miljøorganisationer – **eller de bør deltage i styreorganet for godstogskorridorerne**. Jernbaneoperatørerne bør være fuldt repræsenteret i forvaltningen af korridorerne, da de er tættere på markedet og sandsynligvis vil skulle gennemføre beslutninger om forbedringer eller være berørt af dem.

1.6. Af hensyn til konkurrencen mellem de forskellige infrastrukturoperatører **bør det ikke være obligatorisk for jernbaneselskaberne at anvende one-stop-shop-ordningen**. Den traditionelle procedure for ansøgning om en kanal gennem hver enkelt national infrastrukturforvalter eller én ledende infrastrukturforvalter bør bibeholdes i hvert fald som en løsning, man kan falde tilbage på, hvis one-stop-shop-ordningen slår fejl.

1.7. Hvis et land nægter en godkendt ansøger national adgang til korridoren, bør den pågældende ansøger nægtes adgang til hele korridoren. Kommissionen bør se nærmere på de spørgsmål, der vedrører godkendte ansøgere med henblik på at sikre, at offentligheden er fuldt orienteret om de økonomiske og sociale konsekvenser af denne bestemmelse. EØSU er ikke nødvendigvis imod tanken om ikke-diskriminerende adgang til infrastrukturen, men mener, at der i dette særlige tilfælde er brug for yderligere analyser og høringer af medlemsstaternes regeringer, de europæiske og nationale arbejdsmarkedsparter, jernbanernes kunder og andre relevante civilsamlingsorganisationer.

1.8. Det bør ikke udelukkende være kriteriet om at være en del af TEN-T-nettet, der bestemmer valget af godstogskorridorer. Korridorerne bør ikke specificeres udefra udelukkende på grundlag af politiske og geografiske kriterier. Der bør være garanti for, at der vælges fleksible og markedsstyrede korridorer. Valget af korridorer bør være baseret på markedsorienterede mål, og korridorerne bør dække vigtige eksisterende eller potentielle godsstrømme. De bestemmende faktorer bør være markedet og lønsomheden.

1.9. Det bør anføres i forordningen, at valget ikke er begrænset til TEN-T-nettet. Et afsnit, der er vigtigt for udviklingen af jernbanefragt, men som ikke indgår i TEN-T-nettet, bør således helt fra starten kunne integreres i korridoren og senere hen i TEN-T.

1.10. Modellen med strategiske terminaler er konkurrencebegrænsende. En sådan model kan føre til, at de såkaldt strategiske terminalers stærke stilling bliver endnu stærkere på bekostning af de terminaler, der anses for ikke-strategiske. Henvisninger til strategiske terminaler bør udgå af forslaget til forordning, således at de eksisterende ikke-strategiske terminaler kan udvikle sig og måske i fremtiden blive strategiske.

1.11. Det jernbanepersonel, som arbejder på disse godstogskorridorer, bør ikke udsættes for, at valget kommer til at stå mellem fri bevægelighed for varer og udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen har givet tilsagn om at fremskynde etableringen og organiseringen af et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport baseret på internationale godstogskorridorer. Efter en omfattende offentlig høring og efter på grundlag af en konsekvensanalyse at have vurderet mulighederne besluttede Kommissionen at fremlægge det foreliggende forslag til forordning for at nå dette mål. Konsekvensanalysen viste, at de bedste økonomiske resultater ville opnås med lovgivning og ikke med en tilgang baseret på frivillighed, som indebærer en større risiko for, at de opstillede mål ikke nås.

2.2. Bestemmelserne i forordningen er primært af relevans for de berørte økonomiske aktører, infrastrukturforvalterne og jernbaneselskaberne og vedrører først og fremmest:

- procedurene for udvælgelse af godstogskorridorer;
- forvaltningen af alle korridorerne;
- det, der skal kendetegne godstogskorridorerne.

2.3. Forordningen finder ikke anvendelse for:

- særskilte lokale og regionale banenet til passagerbefordring på jernbaneinfrastrukturer;
- banenet, der kun er beregnet til passagerbefordring i byer og forstæder;
- regionale banenet, som kun anvendes til regional godstransport af et jernbaneselskab, som ikke er omfattet af direktiv 91/440/EØF, indtil en anden ansøger anmoder om kapacitet på dette net;
- privatejede banenet, der kun tjener ejerens eget brug med henblik på dennes godstransport ⁽¹⁾.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Målet med den europæiske transportpolitik, som den fremgår af KOM(2006) 314 – Midtvejsevaluering af Europa-Kommissionens hvidbog fra 2001 om transportpolitikken, er optimal udvikling af alle transportformer i medlemsstaterne og samtidig beskytte miljøet og garantere sikkerheden, konkurrencen og energieffektiviteten.

3.2. Den Europæiske Union gør en stor indsats for at nedbringe drivhusgasemissionerne med 20 % inden 2020. Dette mål vil kun kunne nås med en drastisk reduktion af emissionerne fra transportsektoren. Det er derfor vigtigt, at de mest energieffektive og »grønne« formler for transport prioriteres højt, og på det område er alle enige om, at jernbanetransport er miljøvenlig målt på energiforbrug og emissioner ⁽²⁾.

3.3. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har allerede redegjort for sin holdning til ideen om **et banenet med fortrinset for godstrafik** ⁽³⁾. De generelle bemærkninger, der tillige gælder for forslaget til en forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport, vil ikke blive gentaget i denne udtalelse.

⁽¹⁾ Artikel 1, stk. 2, i KOM(2008) 852 endelig.

⁽²⁾ Ca. 80 % af jernbanetrafikken i Europa sker ad elektrificerede strækninger.

⁽³⁾ EUT C 27 af 3.2.2009, s. 41-44.

3.4. Som situationen er nu for godstransporten i EU, er der behov for effektive europæiske og nationale lovgivningsmæssige instrumenter og politisk mobilisering for at finde frem til de midler, der er nødvendige til investeringer i jernbaneinfrastrukturen. På den baggrund hilser EØSU Kommissionens forslag om en forordning velkommen og ser det som et skridt i retning mod etablering af internationale korridorer for godstogstransport og udvikling af denne transportform i Europa ⁽⁴⁾.

3.5. Mulige fordele ved etableringen af disse korridorer:

- miljøvenlig transportform - en samlet mindskelse af transportaktiviteternes indvirkning på miljøet i Europa;
- færre ulykker inden for transportsektoren;
- initiativet opfylder Lissabondagsordenens vækstsmål;
- et stort skridt i retning mod at mindske antallet af flaskehalse inden for vejtransporten;
- fremmer samordnet modalitet (jernbane-sø-indre farvande-vej);
- etablering af korridorerne vil bidrage til forsyningssikkerheden for råvarer til EU's industrier gennem anvendelse af en af de mest miljøvenlige former for transport af større masse gods;
- understøtter etableringen af logistikcentre i tilknytning til jernbaner. (Logistikterminaler kunne i stigende omfang anvendes som distributionslagre, der, som det er nu, for det meste er en tilbygning til produktionsanlæg);
- styrker den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i EU.

3.6. Miljømål for driften på godstogskorridorerne:

- miljøvenlig infrastruktur og miljøvenlige transportmidler til godstransport;
- lave specifikke emissioner;
- lavt støjniveau ved drift som følge af støjdempende vægge og anvendelse af støjsvage teknologier for rullende materiel og baneinfrastruktur;

⁽⁴⁾ Behovet for effektive lovgivningsmæssige instrumenter, politisk mobilisering og investeringer blev endnu en gang fremhævet på den høring om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport, som EØSU afholdt den 28.4.2009 i Brno, Tjekkiet, inden for rammerne af det tjekkiske formandskab for Den Europæiske Union.

- 100 % eldrevne godstogskorridorer;
- større andel vedvarende energi i sammensætningen af banestrømmen.

4. Specifikke bemærkninger til forslaget til forordning

4.1. Investeringer i infrastruktur, terminaler og udstyr til godstogskorridorer

4.1.1. I de sidste ti år er der via de europæiske politikker blevet gjort fremskridt hen imod en åbning af markedet, men resultaterne i medlemsstaterne har været begrænsede, når det gælder den fair konkurrence mellem transportformer og effektive investeringer i moderne driftskompatibel infrastruktur.

4.1.2. Medlemsstaternes finansielle formåen synes ikke at kunne matche Kommissionens ambitiøse målsætninger. EU-institutionerne vil derfor spille en vigtig rolle med hensyn til at gøre det lettere at anvende EU's bistandsinstrumenter til udvikling af et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport ved at samfinansiere etableringen af godstogskorridorer over budgettet for de transeuropæiske transportnet (TEN-T), Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden samt EIB-lån.

4.1.3. EØSU mener, at behovet for investeringer (og finansieringen heraf) bør understreges tydeligere i forordningen ⁽⁵⁾. I perioden fra 1970 til 2004 blev længden af motorvejsnettet i EU15 øget med 350 %, mens længden af banenet blev reduceret med 14 %. Når vejene overbelastes, gennemføres der hurtigt beslutninger om at forbedre eller bygge ny vejinfrastruktur. Det er EØSU's opfattelse, at jernbanerne kun vil kunne klare større mængder, hvis den investeringspolitik, der i de sidste fire årtier har været anvendt i forhold til vejene, finder anvendelse på jernbanerne.

4.1.4. I den forbindelse må behovet for finansiering af jernbaneforbindelser mellem industriområder og hovednettet ikke tilsidesættes. Vejforbindelser mellem industriområder og hovedvejnettet finansieres som regel over de offentlige budgetter, mens jernbaneforbindelser mellem industriområder og hovedjernbanenet i de fleste EU-lande i reglen ikke behandles på samme måde. Det er almindeligt, at de betales i fællesskab af det selskab, der driver industrianlægget, og en jernbanegodsoperatør, der driver forretninger med selskabet. Der er brug for såvel europæiske som nationale investeringsløsninger for at fremme godstogstrafikken (f.eks. gennem instrumenter som offentlige finansieringsordninger, som det allerede er tilfældet i Tyskland, Østrig og Schweiz).

⁽⁵⁾ Ifølge en undersøgelse fra Fællesskabet af de Europæiske Jernbaner (CER) af godstogskorridorer gennemført af konsulentfirmaet McKinsey kunne investeringer på EUR 145 mia. indtil 2020 øge banetransportkapaciteten med 72 % på 6 større ERTMS-baserede godstogskorridorer svarende til 34 % af transportmængden i Europa.

4.1.5. Et af Kommissionens mål er at håndhæve alle de tekniske og lovgivningsmæssige instrumenter, der kan sikre forsyningerne af råmaterialer til den europæiske industri. Jernbanekorridorerne vil i høj grad medvirke til opnåelse af dette strategiske mål, og godstogs trafikken mellem EU og dets partnere i øst er meget vigtig i den sammenhæng. Det er derfor meget vigtigt, at EU investerer i forbedringer i baneinfrastrukturen mellem øst og vest og de dertil knyttede omladningsfaciliteter. En revision af TEN-T vil tillige bidrage til opnåelsen af dette mål.

4.1.6. Der bør gøres en særlig indsats for at forenkle toldprocedurerne i EU (6) og dermed sikre hurtig passage over grænserne for godstogs trafikken. Der er brug for finansiel støtte fra EU for at bane vejen for en toldordning med elektronisk informationsudveksling (EDI-system (7)) og for at sikre investeringer i jernbaner, hvor der i dag ikke er automatiserede systemer, der opfylder toldforpligtelserne.

4.1.7. EØSU mener, at det er vigtigt med klare retningslinjer for statsstøtte, der tydeligere viser, hvilken form for offentlig finansiel støtte til jernbanesektoren Kommissionen vil godkende. Samtidig understreger udvalget, at brugen af flerårige kontrakter kunne bidrage til den bæredygtige finansiering af det europæiske banenet.

4.1.8. Med hensyn til modellen med »strategiske terminaler«, som omtales i artikel 9 i forslaget til forordning, gør EØSU opmærksom på, at man herved risikerer at styrke disse såkaldte strategiske terminalers stærke stilling på bekostning af de terminaler, der anses for »ikke-strategiske«.

4.1.9. Det jernbanepersonel, som arbejder på disse godstogskorridorer, bør ikke udsættes for, at valget kommer til at stå mellem fri bevægelighed for varer og udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder.

4.2. Valg af godstogskorridorer og forvaltning af netværket

4.2.1. Revisionen af TEN-T-politikken giver jernbanesektoren mulighed for at gøre opmærksom på vigtigheden af at videreudvikle fleksible langdistance godstogskorridorer som rygraden i EU's transportnet.

4.2.2. EØSU understreger, at korridorerne ikke udelukkende bør være forbeholdt TEN-T (som anført i kapitel II, artikel 3, stk. 1 a) eller de eksisterende ERTMS-korridorer, eftersom en sådan fremgangsmåde vil kunne udelukke linjer, som er eller kan blive vigtige for godstransporten, men som endnu ikke er en del af TEN-T- eller ERTMS-korridorerne. Tværtimod bør TEN-T tilpasses i takt med, at der etableres nye godstogskorridorer.

(6) Det er derfor vigtigt med en effektiv gennemførelse af Kommissionens forordning (EF) nr. 1875/2006 om indførelse af en EF-toldkodeks i EU.

(7) Electronic Data Interchange.

4.2.3. Der bør enten foretages obligatorisk høring af alle berørte parter, herunder de relevante fagforbund, kunder og miljøorganisationer, eller de bør deltage i styreorganet. Jernbaneselskaberne bør deltage i styreorganet på lige fod med infrastrukturforvalterne, eftersom de er brugerne af korridorerne, har kontakten med kunderne og er tættest på markedet. De vil være berørt af de beslutninger, som træffes af styreorganet, ligesom de måske vil skulle gennemføre nogle af disse beslutninger. Det er derfor rimeligt, at de er repræsenteret i selve styreorganet.

4.2.4. Det kan lade sig gøre at sikre de jernbaneselskaber, der bruger korridorerne, en passende repræsentation uden at overbelaste forvaltningsstrukturen, f.eks. som enkeltstående selskaber, som »grupper af selskaber« eller som en blanding af de to. Men et reelt bidrag til forbedring af korridorerne kan i realiteten kun komme fra de selskaber, der bruger korridorerne.

4.3. Driftsmæssige foranstaltninger

4.3.1. EØSU mener, at en generel debat om prioriteringsregler (tildeling af kanaler, reservering af kapacitet, forrang ved forsinkelser) for alle godstogskorridorer (kapitel IV, artikel 11, 12 og 14) er forbundet med vanskeligheder og problemer. Reglerne bør udarbejdes på en sådan måde, at de kan implementeres på pragmatisk vis for hver enkelt korridor, og således, at infrastrukturforvalterne kan fordele kanalerne på en så rimelig og gennemsigtig måde som muligt.

4.3.2. Det bør ikke være obligatorisk at opretholde en reservekapacitet, i stedet bør det være op til infrastrukturforvalterne at vurdere, om der er behov for sådanne reserver. En forpligtelse for infrastrukturforvalterne til at forhåndsreservere kapacitet kan resultere i spild snarere end optimering af kapacitet, særligt fordi togtrafikken ikke er fastlagt endeligt flere måneder i forvejen.

4.3.3. Tilsvarende er der muligvis ikke behov for en ændring af prioriteringsreglerne, som på ingen måde kan øge kapaciteten. En ændring af prioriteringsreglerne vil blot betyde, at hindringer for en kategori af brugere flyttes over på en anden kategori. Den overordnede rettesnor bør være at minimere forsinkelserne på nettet som helhed og fjerne overbelastningen så hurtigt som muligt.

4.3.4. Med hensyn til bestemmelserne i kapitel IV, artikel 10, om brugen af en **one-stop-shop-ordning** mener EØSU, at det bør være et valg, der træffes enten af den enkelte korridor under hensyntagen til markedets behov eller af de jernbaneselskaber, der anvender korridorerne.

4.3.5. Jernbaneselskaberne bør bevare muligheden for at ansøge om kanaler, som de ønsker (via en one-stop-shop-ordning eller på traditionel vis). Frivillig brug af one-stop-shop-ordningen giver jernbaneselskaberne mulighed for at skabe konkurrence mellem infrastrukturoperatørene (dvs. one-stop-shoppen og de enkelte infrastrukturforvaltere på korridoren) og dermed et incitament for at blive bedre.

4.3.6. Hvis brugen af one-stop-shop-ordningen gøres obligatorisk, kan der blive skabt et stort infrastrukturmonopol på korridoren uden nogen garanti for, at one-stop-shoppen rent faktisk vil levere en bedre ydelse end de enkelte infrastrukturforvaltere. Desuden fungerer den traditionelle one-stop-shop-fremgangsmåde ikke ordentligt.

4.3.7. En tilladelse for godkendte ansøgere (f.eks. afskibere, speidører, intermodale operatører) til at købe kanaler kan afholde jernbaneselskaberne (især nyttilkomne) fra at investere i førere og lokomotiver, da det vil være forbundet med stor usikkerhed, om der vil være kanaler til rådighed. Dette vil kunne fordreje konkurrencen på hjemmemarkedet til skade for jernbaneselskaberne og

kvaliteten af de job, som disse selskaber tilbyder. Priserne ville stige, den til rådighed værende kapacitet ville forblive begrænset, og det ville udvikle sig til spekulation.

4.3.8. Det er et faktum, at der i EU i dag er andre selskaber (logistikvirksomheder, erhvervsdrivende, fabrikanter) end jernbaneselskaber, der er stærkt interesserede i at gøre øget brug af banenettet⁽⁸⁾. Nogle europæiske jernbaneselskaber har allerede opkøbt logistikvirksomheder i et forsøg på at tiltrække gods, der hidtil har været transporteret ad vej, til jernbanerne. Det er derfor muligt, at de godkendte ansøgere med en socialt ansvarlig og innovativ strategi fremover vil spille en væsentlig rolle for udviklingen af godstogskorridorerne.

Bruxelles, den 15. juli 2009.

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ CLECAT positionspapir, Bruxelles, 19.1.2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse

KOM(2008) 817 endelig — 2008/0237 (COD)
(2009/C 317/18)

Ordfører: **Anna Maria DARMANIN**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. januar 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 71 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse

KOM(2008) 817 endelig - 2008/0237 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Anna Maria Darmanin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15. og 16. juli 2009, mødet den 16. juli 2009, følgende udtalelse med 75 stemmer for og 3 imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU ser positivt på Kommissionens forslag om buspassagerers rettigheder, hvori det fastslås, at busser er et udbredt befordringsmiddel, der udgør et billigere rejsealternativ for passagerer.

1.2. Forslaget skitserer forskellige grundlæggende rettigheder, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, f.eks. borgernes fri bevægelighed, ikke-diskrimination på grundlag af handicap og forbrugerbeskyttelse. EØSU støtter derfor generelt Kommissionens forslag til forordning, men fremsætter også forskellige forslag til, hvordan det kan forbedres.

1.3. EØSU ser gerne visse præciseringer, så man undgå en fejlfortolkning af den nuværende tekst. Disse præciseringer er:

- Forpligtelsen til at betjene handicappede personer, hvor det bør fremgå mere klart af teksten, at Kommissionens vigtigste hensigt er at mindske forskelsbehandlingen, hvad angår informering af passagererne (eller mangel på samme) om de tjenester, som er tilgængelige for handicappede.
- Tjenesteleverandørens ansvar, hvad angår bortkommet bagage, bør klart angives, og en eller anden form for check-in-system indføres.
- Det er meget vanskeligt at give information ved stoppesteder, når rejsen først er påbegyndt, og derfor bør det praktiske ved tilblivelsen og kommunikationen af sådan information udredes.

- Brugen af ordet terminal er ikke hensigtsmæssigt for bustransport, da der som regel ikke findes terminaler, men kun stoppesteder, og når de førstnævnte faktisk findes, falder de uden for busselskabets ansvar.

1.4. EØSU noterer, at en udvidelse af bestemmelserne om passagerrettigheder til at omfatte bustransport i byer og forstæder vil forbedre tjenestens kvalitet og sektorens omdømme. EØSU ser imidlertid en række forskelle mellem bybussers og internationale bustransporters service og konstaterer derfor, at det er mere praktisk at holde passagerrettigheder adskilt, når det gælder disse to særlige befordringsformer, og udarbejde særlige passagerrettigheder for al befordring i byer og forstæder. EØSU mener derfor, at bestemmelserne i den foreslåede forordning ikke nødvendigvis bør gælde for befordring i byer og forstæder.

1.5. Uddannelse af medarbejderne er afgørende for at kunne yde service til handicappede. Derfor går EØSU kraftigt ind for indførelsen af artikel 18, der præciserer, hvilken uddannelse buschauffører bør have.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen iværksatte sin høringsprocedure for fastlæggelse af passagerrettigheder på internationale busruter i 2005. Der er indkommet mange svar fra specialiserede organisationer, civilsamfundet, nationale organer og medlemsstater.

2.2. Kommissionen har også gennemført en konsekvensanalyse af politiske alternativer, som omfattede:

- Opretholdelse af status quo

- Tilvejebringelse af minimal beskyttelse
- Tilvejebringelse af maksimal beskyttelse
- Frivillig forpligtelse og selvregulering.

Efter denne evaluering er der blevet brugt en blanding af alternativer for de forskellige beskyttelsesaspekter, der er blevet kortlagt.

2.3. Forslaget tager kort fortalt sigte på at fastsætte buspassagerers rettigheder, så det bliver mere attraktivt at rejse med bus, og for at højne tilliden til bustransport. Det er desuden hensigten at skabe lige konkurrencevilkår for busselskaber fra forskellige medlemsstater og mellem de forskellige befordringsmåder.

2.4. Forslaget fastsætter bestemmelser om:

- erstatningsansvar i tilfælde af passagerers død eller tilskadekomst og bortkomst eller beskadigelse af bagage
- busselskabers ydelse af befordringstjenester på lige vilkår uanset nationalitet eller bopæl
- assistance til handicappede og bevægelseshæmmede
- busselskabers forpligtelser i tilfælde af aflysning eller forsinkelser i forbindelse med en rejse
- oplysningspligt
- klagebehandling
- generelle regler om håndhævelse.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU ser positivt på Kommissionens forslag om buspassagerers rettigheder, som indtil nu har varieret betydeligt fra en medlemsstat til en anden. EØSU mener, at der er brug for klare retningslinjer for at beskytte rettighederne hos passagerer, der benytter dette befordringsmiddel, især da bustransporten i de fleste lande er den mindst regulerede form for befordring.

3.2. EØSU bifalder måden, hvorpå forslaget styrker princippet om ikke-forskelsbehandling og støtter handicappede og bevægelseshæmmede. EØSU kræver imidlertid specifikke præciseringer i Kommissionens tekst for at mindske uklarhederne, som kan føre til en vildledende fortolkning af teksten.

3.3. Da nogle af forpligtelserne er hentet fra FN-konventionen om handicappedes rettigheder, bør medlemsstaterne etablere et system med sanktioner, der skal anvendes på transportselskaber, når disse rettigheder krænkes.

3.4. Handicappede passagerers rettigheder er et område, hvor EØSU er overbevist om, at fremgangsmåden med maksimal beskyttelse er den rette. En sådan fremgangsmåde sikrer reel bevaring af respekten for individet og dets værdighed og rettigheder. Udvalget er imidlertid bekymret, når det gælder den korrekte gennemførelse af sådanne regler, da det er absolut nødvendigt, at sådanne retsnormer omsættes i praksis hurtigt muligt, og at de overvåges nøje.

3.5. Det er hensigtsmæssigt, at forslaget indeholder bestemmelser om busdriften. Artikel 2, stk. 2, i forslaget til forordning garanterer tilsvarende rettigheder i hele EU, hvilket er på linje med subsidiaritetsprincippet og tager hensyn til mange forskellige situationer.

3.6. Hvad angår busselskabers ansvar for deres passagerer og bagage, bør det præciseres, at kompensationens størrelse, der fastlægges i forslaget, ikke bør forhindre de berørte kunder i evt. at søge retlig beskyttelse. Et erstatningssystem bør etableres svarende til, hvad anvendes inden for anden befordring.

3.7. EØSU påpeger, at det meget ofte er den sårbare del af befolkningen, som vælger at bruge sådanne grænseoverskridende befordringsmidler, og derfor er EØSU tilfreds med de nye beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen ønsker at håndhæve.

3.8. EØSU finder, at der bør fastlægges handlingsplaner med henblik på at sikre bevægelseshæmmede personer den fornødne assistance på busstationer, stoppesteder og i selve bussen, og at repræsentanter for såvel handicappede som for busselskaber bør spille en nøglerolle i denne proces.

3.9. Idet EØSU mener, at et minimum af gener for passagerne altid bør være hovedmålet, bør spørgsmålene om kompensation og godtgørelse tage hensyn til følgende aspekter:

- kvæstelse eller død som følge af brugen af et sådan befordringsmiddel,
- aflysning, forsinkelser eller omdirigering,
- tab af ejendele på grund af busselskabet,
- mangel på information.

3.10. I henhold til alle ovennævnte omstændigheder er det imidlertid aldeles afgørende at fastslå, at ansvaret ligger hos busselskabet, og at kompensationsbyrden ikke vil medføre, at tjenesteleverandøren må dreje nøglen om. Kompensationerne bør derfor være realistiske og rettidige for forbrugeren, men også for tjenesteleverandøren.

3.11. Det bør være let at få domstolsprøvelse, og bestemmelserne om, hvor en sådan domstolsprøvelse kan finde sted, bør omfatte den medlemsstat, passageren er rejst til samt vedkommendes opholdsland.

3.12. Adgangen til information er af stor betydning, og derfor bifalder EØSU den fremgangsmåde, der er valgt i denne forbindelse med maksimal beskyttelse, især da information er et vigtigt redskab til at mindske transportgenerne for forbrugerne.

4. Særlige kommentarer

4.1. Bytransport

4.1.1. EØSU støtter Kommissionens forslag i den udstrækning, gennemførelsen af forordningen generelt set vil indebære en uddybning af det indre marked og af passagerers, især handicappede passagerers, rettigheder.

EØSU er tilfreds med, at medlemsstaterne kan fritage bustransporttjenester, der varetages i byer, forstæder og regionalt, der er omfattet af Forordning 1370/2007 af 23. oktober 2007, fra denne forordnings anvendelsesområde.

EØSU finder imidlertid, at beskyttelse af forbrugerrettigheder i det omfang, dette forslag til forordning slår til lyd for, vil indebære, at man skal ændre en hel række af offentlige tjenestekontrakter, som blev godkendt under Forordning 1370/2007. De er – i betragtning af de store forskelle mellem de betingelser, infrastruktur og udstyr, der kræves for vejtransporttjenester (omfattet af Forordning 1370/2007), og dem, som kræves for international transport af passagerer med bus – heller ikke videre sammenlignelige.

EØSU så hellere, at bustransporttjenester, der varetages i byer, forstæder og regionalt, blev fuldstændig fritaget fra dette forslag, og at rettighederne for brugere af disse offentlige befordringsmåder, blev behandlet i en særskilt forordning.

4.2. Adgangsforhold

4.2.1. EØSU beklager, at forslaget ikke på nogen specifik og mere detaljeret måde anerkender handicappedes situation eller fastlægger mere avancerede standarder for beskyttelse af handicappedes og bevægelseshæmmedes rettigheder. Det er vigtigt, at disse grupper garanteres adgang til transport.

Den praktiske håndhævelse af handicappedes rettigheder vil ikke medføre en ny byrde på virksomhederne, da de fleste forpligtelser, der er fastlagt i forordningen, bygger på bestemmelserne i andre EU-lovinstrumenter, f.eks. Direktiv 2001/85/EF⁽¹⁾, hvor det i den 11. betragtning hedder, at »der tillige - i overensstemmelse med Kommissionens politik på transportområdet og det sociale område - for bevægelseshæmmedes vedkommende [skal] fastsættes tekniske forskrifter for adgangsforholdene til de køretøjer, der er omfattet af direktivet. Der må sættes alt ind på at forbedre sådanne køretøjers adgangsforhold.«

(1) EFT L 42 af 13.2.2002, s. 1-102.

4.2.2. EØSU mener derfor, at tjenesteleverandørens nye forpligtelser bør ses som offentlige tjenesteforpligtelser, og økonomisk kompensation bør derfor gives som fastlagt af Forordning (EF) 1370/2007 om offentlig personbefordring med jernbane.

4.2.3. Formålet er at give bevægelseshæmmede, herunder overvægtige, de samme muligheder for at rejse med bus, som andre medlemmer af offentligheden har. EØSU støtter derfor, at der fastlægges regler til at forebygge diskrimination, og kræver at der ydes assistance undervejs til disse passagergrupper i henhold til, hvad der – om end i utilstrækkelig grad – foreslås i forslaget til forordning. EØSU finder det derfor aldeles afgørende, at sammenslutninger af transportselskaber og handicapforeninger mødes for at identificere adgangsforhold i forbindelse med en tjeneste.

4.2.4. Adgang kan nægtes af gyldige grunde, f.eks. vejsikkerhed, men rent økonomiske grunde bør ikke være det eneste, der står i vejen for at udbyde en sådan tjeneste. Adgang bør kun nægtes af objektive, ikke-diskriminerende grunde, som står i forhold til målet, der er blevet offentliggjort tidligere og som tolkes konsekvent, da de begrænser personers fri bevægelighed. Disse rettigheder er ufravigelige som korrekt fastslået i forslaget artikel 5.

4.2.5. EØSU opfordrer Kommissionen til at indlede den nødvendige procedure med henblik på at standardisere produktionen af kørestole og systemer til fastspænding af kørestole, så de kan bruges sikkert på busser.

4.2.6. EØSU støtter initiativer som f.eks. transport efter behov, der ofte kan være et godt alternativ til handicaptransport. Med det for øje tilskynder EØSU til, at en sådan tjeneste inkluderes, når der afholdes transportudbud.

4.2.7. Kapitel III i forslaget forbyder nægtelse af adgang og indeholder bestemmelser om retten til assistance i busterminaler og på bussen, betingelserne for ydelse af assistance, informering og erstatning for kørestole og handicapbærende midler. Bestemmelserne er passende, men kan forbedres. EØSU henstiller, at der indføres en pris, som uddeles til de busselskaber, som gør mere end, hvad der forlanges, for at kunne tilbyde virkelig handicapvenlige transporttjenester.

4.3. Uddannelse af personale

4.3.1. EØSU finder, at uddannelse er altafgørende for at levere en tjeneste til handicappede. EØSU giver derfor sin fulde opbakning til artikel 18. Desuden mener EØSU, at dette vil være en fortrinlig lejlighed til at øge samarbejdet mellem sammenslutninger af transportoperatører og handicaporganisationer, hvilket vil give sidstnævnte mulighed for at tilbyde kurser.

4.4. Skadeserstatning i tilfælde af dødsfald

4.4.1. EØSU erkender, at udbetalingen af forskudsbeløb på erstatning til forsørgelsesberettigede personer, som har mistet en kær i en transportulykke, kan tage alt for lang tid i dag. På den anden side mener EØSU dog, at femten dage er en rimelig periode for udbetaling af forskudsbeløb til familier til ofre for dødsulykker med henblik på dækning af økonomiske behov, idet der tages hensyn til de skader, de har lidt, eller til ofrene selv, som har pådraget sig fysisk eller mental skade som følge af en ulykke.

4.4.2. I den henseende anbefaler EØSU en præcisering af teksten i artikel 8, så forsørgelsesberettigede specifikt defineres som mindreårige, der har mistet en forælder (eller i mangel heraf en værge), som forsørger dem.

4.5. Bortkommet bagage

4.5.1. EØSU fastslår, at passagerernes rettigheder skal udøves, når bagage er stjålet eller bortkommet og passagererne derfor har ret til erstatning. Busselskaberne bør drages til ansvar for bortkomst af bagage, som er blevet overgivet i deres varetægt. Kommissionen bør derfor præcisere bestemmelserne i forslaget artikel 9 af hensyn til retssikkerheden, da den nuværende formulering er uklar og muliggør forskellige reaktioner afhængig af omstændighederne.

4.5.2. Med henblik herpå præciserer EØSU, at busselskabet ikke har pligt til at tilvejebringe en check-in-service til kunden.

4.5.3. EØSU er også af den opfattelse, at der bør fastlægges særlige bestemmelser i tilfælde af bortkomst eller beskadigelse af udstyr, der anvendes af handicappede.

4.6. Information om rejseafbrydelser

4.6.1. EØSU finder, at alt bør sættes ind for at sikre rettidig informering af passagerer, når en rejse forsinkes eller afbrydes. Hvad det angår, mener EØSU imidlertid, at sådan information til tider kan være meget vanskelig at videregive. Artikel 21 bliver i den forbindelse betragtet som upraktisk og meget vanskelig at gennemføre i lyset af stoppesteders karakter, og da disse generelt er ubemandede.

4.6.2. EØSU foreslår, at der i Kommissionen afsættes investeringer via forsknings- og udviklingsfonde til at udvikle og gennemføre IKT-redskaber for systemer til passagerinformation, som er pålidelige, rettidige og sikre at placere på stoppesteder samt at udvikle lette, indlejrede it-systemer, som gør det muligt at rationalisere rejsestyringen (ITS).

4.7. Terminaler for bustransport

4.7.1. Forslaget indeholder en række referencer til terminaler på busruter. Det er relevant at notere, at der generelt ikke findes sådanne terminaler, og de steder, hvor de faktisk findes, falder de hovedsagelig ind under en jernbanestations eller lufthavns ansvar. I de fleste andre tilfælde findes der ikke terminaler, men kun ubemandede stoppesteder.

Bruxelles, den 16. juli 2009

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1321/2004 om forvaltningsstrukturene for de europæiske programmer for satellitbaseret radionavigation

KOM(2009) 139 endelig — 2009/0047 (COD)

(2009/C 317/19)

Ordfører: **Thomas MCDONOGH**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 21. april 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 156 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1321/2004 om forvaltningsstrukturene for de europæiske programmer for satellitbaseret radionavigation

KOM(2009) 139 endelig – 2009/0047 (COD).

Det forberedende arbejde henvises til EØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Thomas McDonogh til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 15. juli, følgende udtalelse med 174 stemmer for og 5 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Vi støtter kraftigt op om Kommissionens forslag, da lovgivning, som blev vedtaget helt tilbage i 2004, kan være meget forældet.

1.2. Systemernes sikkerhed er afgørende, og der bør tages skridt til at få bugt med hackers.

1.3. Den foreslåede sikkerhedsmæssige baggrundskontrol bør gennemføres for ansatte, da forvaltningsstrukturen består af civile medarbejdere. Medarbejderne bør også være bevidst om deres store ansvar over for slutbrugerne, så tjenestens kontinuitet og pålidelighed sikres.

1.4. Omkostningerne for brugerne bør være konkurrencedygtige med andre lignende systemer.

1.5. Det er vigtigt, at Den Europæiske Union er uafhængig af andre udbydere, som kan tænkes at slukke for deres systemer efter behag og overvåge slutbrugernes aktiviteter i militært eller kommercielt øjemed.

1.6. Galileo bør forklares ordentligt til EU's borgere, da den direkte eller indirekte vil påvirke de fleste borgeres liv, fra piloter til minearbejdere, til landbrugere, så dets fulde potentiale kan udnyttes.

1.7. EØSU bør høres i beslutningsprocedurens forskellige faser om fremskridtene i forbindelse med projektets gennemførelse.

1.8. EØSU støtter finansieringen af EU's GNSS-programmer og understreger, at en flerårig finansiering bør sikres, så programmerne kan blive en succes.

1.9. EØSU's rolle bør anerkendes. GNSS-programmerne har en direkte indvirkning på borgerne, og EØSU bør holdes fuldt orienteret og høres. Galileo udvikles og styres af civile, og der er brug for gennemsigtighed. Kommissionen bør vedblive med at høre EØSU, da der i en senere fase vil blive rejst vigtige spørgsmål om overvågning, individuelle rettigheder og privatlivets fred.

2. Indledning

2.1. EØSU har allerede vedtaget flere udtalelser om Galileo ⁽¹⁾.

2.2. Det er vigtigt, at Galileo kommer i gang hurtigst muligt, for Europa bør have sit eget satellitnavigationssystem ligesom USA og ikke være afhængig af, at andre leverer disse tjenester.

2.3. Det vil øge sikkerheden fra et nationalt perspektiv og sikre indtægter fra et forretningsmæssigt perspektiv. Det vil muliggøre kommercialisering og skabe en værdifuld indtægtskilde.

2.4. EØSU bør give Kommissionen sin fulde opbakning til denne lovgivning, som er yderst tiltrængt.

⁽¹⁾ EUT C 256 af 27.10.2007, s. 73-75.

EUT C 256 af 27.10.2007, s. 47.

EUT C 324 af 30.12.2006, s. 41-42.

EUT C 221 af 8.9.2005, s. 28.

3. Generelle bemærkninger om EU's GNSS-programmer

3.1. Det er vigtigt, at EU kan være uafhængig af andre større globale satellitjenesteudbydere. Galileo vil imidlertid være mere effektiv på det globale marked, og Egnos vil supplere andre systemer og forbedre kvaliteten af informationen.

3.2. Galileo giver også adgang til rummet for visse medlemsstater, som ellers ikke kunne deltage i rumaktiviteter. GNSS-programmer bør også have god PR, hvilket vil forbedre EU's ry i offentligheden og sikre programmernes succes. Det er nødvendigt med oplysningsaktiviteter om fordelene ved de europæiske GNSS-programmer, så offentligheden kan få mest muligt ud af de nye muligheder.

3.3. De europæiske GNSS-programmer kan have en positiv indvirkning på andre EU-politikker.

3.4. Der bør tilskyndes til forskning på dette område.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Det er nødvendigt at foretage en klar og hurtig ændring af forordning (EF) nr. 1321/2004 af følgende årsager:

- Den aktuelle situation, hvor to tekster på visse punkter er modsigende – forordning (EF) nr. 1321/2004 og forordning (EF) nr. 683/2008 – er ikke nogen tilfredsstillende situation rent retligt.
- Forordning (EF) nr. 683/2008 fastsætter, at Kommissionen tager sig af alle spørgsmål vedrørende systemernes sikkerhed, men pålægger samtidig tilsynsmyndigheden at varetage sikkerhedsgodkendelsen («akkreditering»). Der er behov for hurtigt at afklare myndighedens rolle i forbindelse med sikkerhed og godkendelse.

4.2. Med ændringen af forordningen fastlægges følgende målsætninger for agenturet:

- Sikkerhedsakkreditering: Agenturet skal indlede og føre tilsyn med implementeringen af sikkerhedsprocedurerne og foretage sikkerhedskontrol af de europæiske GNSS-programmer,
- agenturet bidrager til forberedelsen af de europæiske GNSS-Systemers markedsføring og foretager herunder de nødvendige markedsanalyser,
- driver Galileos sikkerhedscentral.

4.3. Den forudgående evaluering blev foretaget i forbindelse med oprettelsen af myndigheden i 2004.

4.4. Formålet med denne ændring i myndighedens procedureregler er at tage højde for erfaringerne med forvaltningen af myndigheden og dens bidrag og rolle i de europæiske satellitbaserede navigationsprogrammer.

4.5. Nye rammer for den offentlige forvaltning er derfor på sin plads. Forordning (EF) nr. 683/2008 fastlægger:

- en klar fordeling af beføjelser mellem Fællesskabet, repræsenteret ved Kommissionen, myndigheden og Den Europæiske Rumorganisation,
- Kommissionen får ansvaret for at forvalte programmerne,
- en nøje angivelse af de opgaver, der pålægges myndigheden.

4.6. Etableringen af satellitbaserede navigationssystemer kan ikke i tilstrækkelig grad løses af medlemsstaterne, da det går ud over, hvad en enkelt medlemsstat økonomisk og teknisk kan klare alene. De europæiske GNSS-programmer (Galileo og Egnos) kan derfor bedre varetages på fællesskabsniveau.

Bruxelles, den 15. juli 2009

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om grønbog om sundhedspersonale i Europa

KOM(2008) 725 endelig

(2009/C 317/20)

Ordfører: **Arno METZLER**

Kommissionens meddelelse af 10. december 2008 til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget:

Grønbog om sundhedspersonale i Europa

KOM(2008) 725 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Arno Metzler til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. juni 2009

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15. og 16. juli 2009, mødet den 15. juli 2009, følgende udtalelse med 104 stemmer for, 29 imod og 29 hverken for eller imod:

1. Udvalgets konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU bifalder, at Kommissionen har fremlagt grønbogen om sundhedspersonale i Europa. De demografiske forandringer og konsekvenserne heraf for udbuddet af arbejdskraft og arbejdsbyrden i sundhedsvæsenet beskrives i grønbogen.

1.2. Efter EØSU's opfattelse bør der træffes foranstaltninger til at gøre sundhedsfagene mere attraktive for unge, så denne gruppe i højere grad vælger at gå ind i et sådant fag.

1.3. EØSU anbefaler, at der opbygges tilstrækkelig med personalemæssig kapacitet i sundhedsvæsenet for at imødekomme sundhedsbehovene og styrke sundhedsfremme, screening og forebyggelse.

1.4. Den uønskede afvandring af sundhedspersonale til andre lande kan efter EØSU's opfattelse modvirkes ved hjælp af et højere lønniveau, bedre arbejdsbetingelser og evt. en ny kompetencefordeling. Tildeling af nye ansvarsområder kræver, at det berørte personale har de rette kvalifikationer. Dette vil også generelt set gøre sektoren mere attraktiv.

1.5. Omfanget af det statistiske materiale vedrørende sundhedspersonale i EU, særligt med hensyn til migrationsmønstre og mobilitet, må forbedres væsentligt, da det tjener som beslutningsgrundlag.

1.6. Brugen af nye teknologier i sundhedsvæsenet, der resulterer i en aflastning af sundhedspersonalet, en forhøjelse af ydelsernes kvalitet og støtte til patienterne, må fremmes. EØSU er klar over, at dette kan indebære, at ansvarskæden i lægestanden må tages op til revision.

1.7. EØSU fremhæver den vigtige rolle som sociale standarder spiller for sikring af en høj kvalitet, hvad angår patientpleje og patientsikkerhed og afviser klart alle forsøg på at lempe disse standarder (intet »race to the bottom«).

1.8. EØSU fremhæver, at de liberale erhverv spiller en vigtig rolle i sundhedsvæsenet ved siden af det fundament, som hospitalerne og de offentlige sundhedstjenester udgør, idet de i særlig grad sikrer, at de personlige behandlings- og/eller plejerelationer kan opretholdes under fagligt forsvarlige og sikre vilkår. Denne personalegruppe har modtaget en særdeles kvalificerende uddannelse takket være civilsamfundets satsning på offentlige uddannelser i medlemslandene. EØSU's medlemmer, som repræsenterer dette civilsamfund, ser derfor med forbehold på Kommissionens ønske om at opfordre sundhedspersonalet til at nedsætte sig som selvstændigt erhvervsdrivende. Samtidig ser EØSU kritisk på den stigende tendens til brug af »pseudo«-selvstændige på områder, hvor opgavernes karakter kan gøre dette problematisk (f.eks. inden for syge- og ældreplejen).

1.9. EØSU ser med bekymring på debatten om en ny opgavefordeling i sundhedsvæsenet, der har til formål at erstatte kvalificerede sundhedsarbejdere med billigere alternativer. EØSU har den holdning, at de strukturelle overvejelser vedrørende opgavefordelingen mellem sundhedsfagene bør tage udgangspunkt i medicinsk nødvendighed, kvalifikationsniveau samt patienternes behov.

1.10. EØSU har helt klart den opfattelse, at sundhedsinfrastruktur med dertil hørende arbejdskraft leverer forsyningspligtigheder. Derfor bør strukturfondene i højere grad anvendes til uddannelse af denne arbejdskraft. EØSU understreger det absolut nødvendige i at sikre dette personale vilkår, som gør det muligt for dem at efteruddanne sig med henblik på horisontal og vertikal opkvalificering inden for alle specialområder, men som også gør det muligt at imødegå struktursvage regioners mangler på sundhedsområdet.

1.11. EØSU understreger, at arbejdsmarkedets parter og den sociale dialog spiller en fremtrædende rolle for fastlæggelsen af sundhedspersonalets løn- og arbejdsvilkår samt mulighederne for opkvalificering.

1.12. EØSU mener, at sociale fag udfylder en vigtig funktion i patientplejen og dermed en vigtig rolle i sundhedsvæsenet.

2. Sammenfatning af Kommissionens dokument

2.1. Grønbogen skal udgøre grundlaget for en intensiv debat mellem EU-institutionerne, EU's medlemsstater og de vigtigste sociale og økonomiske aktører på europæisk og nationalt niveau. Grønbogen tjener som en ramme for en langsigtet vurdering af de udfordringer, der kommer.

2.2. Grønbogen fokuserer på følgende nøgleområder:

- Den ændrede befolkningssammensætning
- Sundhedsvæsenets kapacitet
- Uddannelse, videreuddannelse og efteruddannelse
- Mobilitetsspørgsmål og afvandring af kvalificeret personale i EU
- Den globale migration af sundhedspersonale
- Det statistiske materiale som beslutningsgrundlag
- Indførelse og udbredelse af nye teknologier med henblik på øget effektivitet og højere forsyningskvalitet
- En styrkelse af selvstændighedsprincippet
- Samhørighedspolitik.

2.3. Baggrund

2.3.1. Sundhedssystemerne i EU skal håndtere en stadig stigende efterspørgsel efter sundhedsydelser, reagere på skiftende sundhedsmæssige behov og være forberedt på større folkesundhedsmæssige kriser. Dette ledsages i øvrigt af forventninger om et højt kvalitetsniveau, hvad angår sundhedstjenesteydelser. Det må anerkendes, at der er tale om en arbejdskraftintensiv erhvervssektor, der beskæftiger 1/10 af den europæiske arbejdsstyrke. Gennemsnitligt 70 % af sundhedsomkostningerne går til løn.

2.3.2. EF-traktatens artikel 152 fastholder følgende: »Fællesskabets indsats på folkesundhedsområdet respekterer fuldt ud medlemsstaternes ansvar for organisation og levering af sundhedstjenesteydelser og medicinsk behandling«. Samtidig gøres det klart, at samarbejdet mellem medlemsstaterne bør fremmes med det formål at opnå en koordinering af strategier og programmer samt en gensidig udveksling af informationer om succesrige programmer i de enkelte medlemsstater.

2.3.3. Med henblik på at skabe en debat præsenterer Kommissionen i sin grøn bog vigtige spørgsmål, der omhandler problemer og udfordringer på sundhedsområdet. Disse nøglespørgsmål omfatter følgende aspekter:

- den aldrende befolkning,
- nye teknologier,
- behovet for at forbedre adgangen til sundhedsydelser,
- kvaliteten i udbuddet af sundhedsydelser og dermed mere omkostningskrævende behandlinger,
- udbruddet af og risikoen for epidemier og
- sundhedsydelser, som er tilgængelige nær bopælen.

Definition af arbejdskraft: Ved sundhedspersonale forstås alle arbejdstagere i sundhedsvæsenet, som arbejder med sundhedspleje, omsorg og sociale ydelser samt alle udøvere af sundhedsfag.

2.3.4. I alle medlemsstater kører der for øjeblikket en debat om, hvorvidt det nødvendige arbejdskraftpotentiale er til stede, og det nødvendige omfang heraf set med henblik på det næste årti og videre frem. I enkelte medlemsstater er der allerede en betydelig mangel på unge arbejdstagere og kvalificeret arbejdskraft, særligt på områder, hvor arbejdsstyrken hovedsageligt består af ældre.

2.3.5. Ud over den mangel på arbejdskraft, der skyldes ovenstående, kan det også konstateres, at der sker en afvandring af arbejdskraft fra EU til andre lande, f.eks. USA eller Schweiz, særligt i de dele af sundhedsvæsenet, hvor der kræves høje kvalifikationer.

Også internt i EU er der tale om en høj mobilitet og migration. Der er tale om en høj mobilitet med store migrationsstrømme mellem de enkelte lande.

Sundhedspersonalets vandring er et emne af eksistentiel betydning. Forskelle i løn og arbejdsvilkår er årsagerne til denne udvikling. Sundhedssystemernes forskellige strukturer har en stor indflydelse på udbuds- og kvalifikationsstrukturerne.

2.3.6. Med grøn bogen skaber Kommissionen øget opmærksomhed om de problemer, som sundhedsfagene står over for, og man giver en så nøjagtig beskrivelse af de kommende udfordringer som muligt, også gennem en offentlig høring omhandlende sundhedspersonalets fremtid i Europa. Kommissionen tager dermed højde for, at sundhedspleje er et helt centralt og grundlæggende behov for alle EU-borgere. Samtidig tages der også hensyn til, at en utilstrækkelig sundhedspleje hurtigt vil kunne resultere i, at de grundlæggende friheder i EU indskrænkes.

2.3.7. Sundhedspleje og forebyggelse har et økonomisk aspekt. Sundhedsvæsenet har behov for uddannede og yderst erfarne arbejdstagere med anerkendte kvalifikationer, og disse udgør en væsentlig bestanddel af videnssamfundet.

3. EØSU's bemærkninger til grønbogens løsningsforslag

3.1. Kommissionens løsningsforslag

På grund af begrænsede beføjelser på sundhedsområdet er Kommissionen forsigtig med at fremsætte løsningsforslag. På den ene side konstateres det, at andelen af kvinder i sundhedsfagene er steget gennem de seneste år, og derfor foreslår Kommissionen nødvendige foranstaltninger til forbedring af mulighederne for at forene arbejds-, familie- og privatliv med det formål at sikre udbuddet af kvalificeret arbejdskraft på sundhedsområdet. På den anden side kræver Kommissionen, at der udformes gennemtænkte strategier, og opfordrer til, at der investeres i en udvidelse af antallet af uddannelsespladser i alle europæiske lande, så sundhedsvæsenets personale ikke kun uddannes i enkelte lande, mens det udelukkende arbejder i andre, hvilket kunne tænkes at resultere i en yderligere reduktion af uddannelseskapaciteten. Bedre muligheder for opkvalificering, særligt på videre- og efteruddannelsesområdet, vil også øge motivationen til at ansætte og uddanne personale.

3.2. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder grønbogen som et omfattende debatoplæg, der omhandler de store udfordringer, som sundhedssystemerne, sundhedsvæsenet og sundhedspersonalet i Europa står over for. Grønbogen tjener som et oplæg til offentlige diskussioner inden for rammerne af Lissabonstrategien med det mål at fremme videnbaserede tjenesteydelser. Sundhedsvæsenet betragtes som en vigtig sektor i den forbindelse.

3.3. EØSU mener, at markedet for sundhedsydelse bør betragtes som et marked med særlige regler, idet sektoren har direkte indflydelse på folkesundheden. EØSU foreslår derfor, at der tages en debat om de problemer, der opstår som følge af sundhedsplejens fragmenterede karakter i enkelte lande, særligt når der er tale om systemer, der ikke kontrolleres direkte af staten, hvilket gør det ret vanskeligt at sikre en ensartet standard for udvikling af kvalifikationer og krav til efteruddannelse

3.4. Demografi og fremme af et bæredygtigt udbud af arbejdskraft

3.4.1. EØSU understreger, at sundhedsfagene allerede har en høj andel af kvinder, og at antallet af kvinder højst sandsynligt vil stige yderligere. Dette gælder for alle jobfunktioner. Ligestilling er en nødvendighed med henblik på at skabe lige vilkår for begge køn, i tråd med ligestillingsdirektiverne, og overbevise flere mænd om fordelene ved at finde beskæftigelse på de forskellige områder i sundhedsvæsenet. Dertil hører blandt andet foranstaltninger, der bidrager til at fremme en balance mellem arbejds- og familieliv, en anerkendelse af de krævede kompetencer og de hårde arbejdsvilkår og foranstaltninger, som yder hjælp til kvinder med at beholde deres arbejde og vende tilbage til arbejdsmarkedet efter en længere familierelateret fraværsperiode.

3.4.2. Det er ikke overraskende, hvilken indflydelse optimale arbejdsbetingelser samt sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen har på sundhedspersonalet. Tilfredshed og sikkerhed øger omhuen i patientplejen. Hvad angår garantier for et højt kvalitetsniveau, patientsikkerhed og en tilsvarende forsyningssikkerhed spiller arbejdspladsernes kvalitet, omgangen med personalet og håndteringen af de specielle arbejdsrelaterede belastninger i sundhedssektoren en ganske særlig rolle. Disse spørgsmål behandles stort set ikke i grønbogen.

3.4.3. EØSU noterer sig, at arbejdsmarkedets parter forsker i »Tilbage til arbejdsmarkedet«-ordninger. EØSU mener, at sådanne ordninger på afgørende vis kan bidrage til at fastholde og få sundhedspersonale, særligt kvinder, tilbage i arbejdsstyrken, og at disse ordninger vil få stadig større betydning for håndteringen af manglen på kvalificeret arbejdskraft.

3.4.4. Efter EØSU's opfattelse bør der i visse medlemsstater træffes foranstaltninger til at gøre sundhedsfagene mere attraktive for unge, så denne gruppe i højere grad vælger at gå ind i et sundhedsfag eller søge beskæftigelse på sundhedsområdet. Med det formål at motivere flere unge, og flere mænd, til at søge beskæftigelse i sundheds-, pleje- og socialektoren, må disse job gøres mere attraktive gennem bedre arbejdsvilkår og højere løn gennem hele karrieren.

3.5. Sundhedsvæsenets kapacitet

3.5.1. En vellykket sundhedsfremme og -forebyggelse samt en bedre forvaltning af sundhedsområdet kan reducere behovet for behandlings- og plejeydelser. EØSU anbefaler derfor, at der opbygges tilstrækkelig med kapacitet i sundhedsvæsenet til at styrke sundhedsfremme, screening og forebyggelse. Det må imidlertid være en forudsætning, at der findes videnskabeligt funderede foranstaltninger, som kan anvendes over alt og finansieres på bæredygtig vis. Efter EØSU's opfattelse bør Fællesskabet også se nærmere på mulighederne for at styrke sundhedsbeskyttelsen på arbejdspladserne i sundhedssektoren, så sundhedspersonalet selv forbliver sundt og produktivt (burn-out-syndrom). Der bør være særlig opmærksomhed om effektiviteten hos arbejdstagere, der befinder sig i slutningen af deres arbejdsliv, så denne gruppe i højere grad får mulighed for at arbejde uden sundhedsmæssige problemer, og der må ved fastsættelsen af deres pensionsvilkår tages hensyn til, hvor tungt deres arbejde er.

3.6. Uddannelse, videreuddannelse og efteruddannelse

3.6.1. Med hensyn til sikring af et ensartet højt niveau for sundhedsuddannelser samt videre- og efteruddannelser på området, opfordrer EØSU til, at der ses nærmere på de problemer, som skyldes fragmenteringen af sundhedsvæsenets udbudsstrukturer i de enkelte lande, særligt i de lande, der ikke har en direkte statslig styring. Udvalget lægger vægt på, at det undersøges, hvorvidt disse decentraliserede udbudsstrukturer kan støttes mere effektivt med hensyn til skabelsen af arbejdspladser. EØSU rejser spørgsmålet om obligatorisk videre- og efteruddannelse og opretholdelse af høje standarder, der gøres gennemskuelige ved hjælp af certifikater og ensartede standarder på europæisk niveau, og garantierne i den forbindelse. Udvalget vil endvidere gerne vide, om landene har fået incitamenter til at gøre fremskridt på dette område.

3.6.2. EØSU stiller spørgsmål til koblingen mellem direktivet om anerkendelse af eksamensbeviser og et muligt direktiv, der skal omhandle kvalifikationer i sundhedssektoren. Udvalget vil gerne vide, hvordan dette står i forhold til de eksisterende særdirrektiver for bestemte professioner. EØSU vil gerne have et større indblik i, hvordan disse direktiver har påvirket graden af ensartethed i forbindelse med kvalifikationsniveau og videre- og efteruddannelse i Europa samt harmoniseringen af dagligdagens arbejdsvilkår.

3.6.3. EØSU vil se nærmere på spørgsmålet om en cost/benefit-analyse af kravene til en videreuddannelsesstruktur for det europæiske sundhedspersonale.

3.7. Mobilitetsspørgsmål og afvandring af kvalificeret personale i EU

3.7.1. EØSU vil gerne vide mere om konsekvenserne af udbudsstrukturen og støtteprogrammernes gennemslagskraft og beder om at få videnskabeligt belyst, om statsgrænser, men også sproggrænser, og i givet fald kulturelle forskelle i Europa, påvirker arbejdstagernes migration i denne sektor, der er kendetegnet ved nødvendigheden af, at personalet besidder evnen til empati og erhverver sig bestemte kvalifikationer.

3.8. Den globale migration af sundhedspersonale

3.8.1. Som grønbogen kræver, må der tages højde for etiske principper ved rekrutteringen af sundhedspersonale: således bør man ud over at benytte muligheden for at rekruttere kvalificeret personale fra andre lande også støtte uddannelsen af egne talenter. Manglende egne investeringer i uddannelsen af nyt personale må ikke kompenseres ved, at der rekrutteres kvalificeret personale fra andre lande. Set i lyset af de utallige allerede indgåede frivillige aftaler og EU's inddragelse i udarbejdelsen af WHO's adfærdskodeks opfordrer EØSU til, at det undersøges, hvilken merværdi det vil give at udarbejde en adfærdskodeks («Code of Conduct») for EU.

3.8.2. Det er også nødvendigt at forebygge hjerneflugten fra udviklingslande. Rekruttering af sundhedspersonale bør så vidt muligt finde sted inden for institutionaliserede rammer, hvor arbejdstagernes mobilitet støttes gennem bilaterale eller multilaterale samarbejdsprogrammer. Dette kan sikres gennem investeringer i sundhedsuddannelsesinfrastruktur og forbedrede arbejdsvilkår. Hvis der ikke tages fat på migrationsårsagerne, dvs. de store forskelle i løn- og arbejdsvilkår, vil migrationen fortsætte og forstærke manglen på sundhedspersonale i udviklingslandene.

3.9. Det statistiske materiale som beslutningsgrundlag

3.9.1. EØSU opfordrer i den forbindelse til, at de nationale statistikker skal være sammenlignelige på europæisk plan. En hindring herfor er imidlertid den delvist forskellige klassificering af sundhedspersonale i medlemsstaterne. Nationale særpræg med hensyn til kompetencer og betegnelser for sundhedsfag må ikke forsøges skjult under påskud af behovet for ensartede indikatorer. EØSU opfordrer til, at der udarbejdes relevante statistikker for sundhedspersonalet i Europa samt den grænseoverskridende migration på dette område. Med hensyn til grønbogens forslag

om, at der oprettes et overvågningscenter, der skal følge udviklingen i sundhedsvæsenets behov for arbejdskraft, er det spørgsmålet, om det reelt er nødvendigt med et sådant center, og om ikke allerede eksisterende instanser som f.eks. Eurostat eller Dublin-instituttet kan anvendes til formålet.

3.9.2. Generelt bør dataindsamlingen forbedres ved hjælp af et register. EØSU opfordrer til, at den i grønbogen nævnte observation af sundhedsfagene kombineres med andre EU-projekter, som f.eks. fremme af sundhedsinformationssystemer, og at kommunikationen mellem nationale registre – hvis sådanne findes – forbedres for alle faggrupper.

3.9.3. Da sundhedsvæsenet i langt de fleste medlemsstater varetages eller reguleres af staten, bifalder EØSU enhver støtte fra Kommissionens side, som resulterer i en bedre planlægning. Udvalget opfordrer derfor til, at EU stiller midler til rådighed for udarbejdelse af forsyningsanalyser i medlemsstaterne. Disse forsyningsanalyser skal udgøre grundlaget for opbygningen af et landsdækkende sundhedssystem, der kan sikre borgerne behandling og pleje tæt på bopælen.

3.10. Indførelse og udbredelse af nye teknologier med henblik på øget effektivitet og højere forsyningskvalitet

3.10.1. EØSU opfordrer til, at det undersøges om nye teknologier med nye behandlingsmuligheder, der er tilknyttet elektroniske kommunikationsnetværk, og som også kan tilbydes i alle afsides beliggende områder, kan anvendes til selvdiagnose eller diagnosticering med støtte fra patienten til gavn for sundhedspersonalet. I den forbindelse bør der tages højde for de erfaringer, som er indsamlet i andre lande. Inden de nye teknologier kan indføres, må det imidlertid sikres, at de ansatte i sundhedssektoren accepterer dette. Med henblik på at opnå denne accept, må de ansatte involveres i udviklingen af *e-health*-teknologi, så det sikres, at de elektroniske redskaber kan anvendes på enkel og sikker vis i dagligdagen. En passende uddannelse af sundhedspersonalet i en optimal udnyttelse af den nye teknologi er en forudsætning for en vellykket indførelse af denne. EØSU gør opmærksom på, at der på trods af alle fordelene ved ny teknologi altid skal tages højde for risiciene, herunder spørgsmål om databeskyttelse. Brugen af ny teknologi må være orienteret mod behovene i de forskellige nationale sundhedssystemer. Den kan føre til en ændring af de enkelte medlemsstaters lovgivning om lægeansvar. Udvalget sætter spørgsmålstegn ved, om Kommissionens støtte til forskellige foranstaltninger og pilotprojekter modarbejder opbygningen af en national IT-infrastruktur eller sågar udjævner en sådan.

3.11. Iværksættere i sundhedssektoren

3.11.1. I visse EU-lande spiller sundhedspersonale, der er etableret med egen praksis og som dermed fører iværksætterprincippet ud i livet, en vigtig rolle i medlemslandenes sundhedstilbud. Grønbogen anerkender dermed de liberale sundhedserhvervs rolle og den funktion, som de spiller som supplement til den offentlige sektor. Det er ofte takket være udøverne af disse erhverv, at de personlige behandlings- og/eller plejere relationer kan sikres med

garanti for faglig kompetence og sikkerhed. Udvalget understreger imidlertid, at størstedelen af det selvstændigt erhvervsdrivende sundhedspersonale i EU har erhvervet sine kvalifikationer over en længere periode takket være samfundets satsning på gratis, offentlig uddannelse. Civilsamfundet har derfor også ret til at forvente noget til gengæld (pris og omkostninger), og dets repræsentanter kan kun se med forbehold på Kommissionens ønske i punkt 6, der synes at opfordre til en øget privatisering af dette område af sundhedssystemet. Samtidig ser EØSU kritisk på den stigende tendens til brug af »pseudo«-selvstændige på områder, hvor opgavernes karakter kan gøre dette problematisk (f.eks. inden for syge- og ældreplejen).

3.12. Samhørighedspolitik

3.12.1. EØSU går ind for, at strukturfondene i højere grad anvendes til uddannelse og efteruddannelse af sundhedspersonale. Manglen på sundhedsmæssige ressourcer i struktursvage regioner kan eksempelvis også imødegås ved, at der opbygges og gives støtte til uddannelse, videreuddannelse og efteruddannelse i de regioner, som har det største behov for kvalificeret personale. Denne opfordring baseres på den konstatering, at sundhedspersonale hovedsageligt bosætter sig der, hvor de har taget deres uddannelse. Samhørighedspolitikken kan også udgøre en ramme for støtte til pilotprojekter, der beskæftiger sig med de aktuelle problemstillinger. Udvalget opfordrer endvidere til, at der anvendes midler fra de europæiske strukturfonde til forbedring af sundhedsvæsenets infrastruktur, herunder en forbedret kommunikation eller nye behandlingsstandarder (evidence based medicine).

3.12.2. EØSU ser med bekymring på den hovedsageligt økonomisk motiverede diskussion, først og fremmest i ledelseskredse og interesserede faggrupper, om en ny opgavefordeling i sundhedsvæsenet, der sigter mod at erstatte kvalificeret sundhedspersonale med billigere alternativer, hvad angår udførelsen af visse opgaver inden for sundhedsplejen. En bedre koordinering, optimering af processerne og et netværkssamarbejde med fleksible muligheder for uddelegering vil være en bedre løsning. I den henseende lægger EØSU stor vægt på, at der tages hånd om en passende opkvalificering, så det udelukkes, at der kan ske et fald i behandlingskvaliteten.

3.12.3. EØSU har den opfattelse, at kvalifikationskravet og opgavefordelingen mellem faggrupperne bør være baseret på:

1. medicinsk nødvendighed,

2. uddannelsesniveau, opgaveindhold og ansvar samt
3. patienternes behov.

3.12.4. EØSU har den holdning, at medlemsstaterne, også set i lyset af den finansielle krise, fortsat bør være parate til at sikre en passende finansiering af de nationale sundhedssystemer (financial management) med henblik på at sikre, at der findes tilstrækkeligt med personale, som kan levere tjenesteydelser af høj kvalitet. Hertil hører også forbedrede arbejdsvilkår for de beskæftigede i denne sektor.

3.13. Arbejdsmarkedsparternes rolle

3.13.1. EØSU fremhæver, at arbejdsmarkedets parter har et ansvar og spiller en vigtig rolle for fastlæggelsen af arbejdsvilkår for den brede vifte af sundhedspersonale og henviser til den indsats, som arbejdsmarkedets parter allerede har gjort på området.

3.13.2. De demografiske forandringer, der resulterer i færre unge på arbejdsmarkedet, må ikke resultere i, at kvalifikations- og lønniveauet falder (race to the bottom). EØSU mener, at medlemsstaterne må påtage sig ansvaret for, at dette ikke sker.

3.13.3. EØSU noterer sig etableringen af en social dialog i den europæiske hospitalssektor og bemærker, at det arbejdsprogram, som arbejdsmarkedets parter er blevet enige om, dækker alle de emner, der tages op i grønbogen. EØSU beklager derfor, at grønbogen ikke henviser til denne proces.

3.13.4. EØSU fremhæver, at princippet om lige løn for lige arbejde spiller en vigtig rolle, uanset arbejdstagerens køn.

3.13.5. De særlige 24/7-arbejdsvilkår kræver særlige kompensationsmekanismer (finansiell kompensation af overarbejde og natarbejde, muligheder for afspadsering), så arbejdstagerne kompenseres for den store belastning, som de udsættes for. I den forbindelse ser EØSU med stor skepsis på de tiltagende incitamenter til fremme af »pseudo«-selvstændig erhvervsvirksomhed og dermed tab af social og arbejdsretlig beskyttelse i mange medlemsstater.

Bruxelles, den 15. juli 2009

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (omarbejdning)

KOM(2008) 815 endelig — 2008/0244 (COD)

(2009/C 317/21)

Ordfører: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 1. april 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne« (omarbejdning)

KOM(2008) 815 endelig – 2008/0244 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede An Le Nouail Marlière til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009 mødet den 16. juli, følgende udtalelse med 154 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod.

1. Konklusioner

1.1. Da en for restriktiv eller lidet positiv ramme indirekte kan støtte de mest autoritære og mindst demokratiske regimer, godkender EØSU omarbejdningen og forbedringen af direktivet om »modtagelsesstandarder«, men gentager dog enkelte henstillinger fra nogle af sine tidligere udtalelser, navnlig udtalelsen som reaktion på grønbogen om det fremtidige europæiske asylsystem ⁽¹⁾ og om handlingsplanen for et fælles asylsystem ⁽²⁾.

Hvad angår modtagelse af asylansøgere, bør forslaget om omarbejdning af direktivet fremme »fælles standarder« og ikke »minimumsstandarder«, og disse bør være klausuler til beskyttelse af gældende standarder i de medlemsstater, der tager størst hensyn til ansøgeres rettigheder (ansøgere om international beskyttelse, flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse), navnlig med hensyn til:

- sikring af adgang til landet,
- friheden til at vælge, hvor man vil indgive ansøgning om asyl og beskyttelse,
- undersøgelse i første række af, om der er tale om status som konventionsflygtning og i anden række om subsidiær beskyttelse, hvis og kun hvis betingelserne for den første status ikke er opfyldt,

(1) Se EØSU's udtalelse af 12.3.2008 om »Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem«, ordfører: An Le Nouail Marlière (EUT C 204 af 9.8.2008).

(2) Se EØSU's udtalelse af 25.2.2009 om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Strategisk plan på asylområdet – En integreret tilgang til beskyttelse i EU«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños, medordførere: Ana Bontea (EUT C 218 af 11.9.2009).

— »non-refoulement«-princippet, hvis ansøgerens liv er i fare i hjemlandet eller det sidste transitland,

— udskydelse af udvisningsafgørelser, indtil den kompetente domstol har truffet en beslutning, så appelretten kan udnyttes fuldt ud i henhold til den europæiske menneskerettighedsdomstols retspraksis (jf. 4.8.1),

— den nødvendige særlige beskyttelse af mindreårige eller formodede mindreårige,

— respekt for individuelle rettigheder, navnlig kvinders ret til at indgive en ansøgning om beskyttelse.

1.2. Hvad angår mindreårige, ønsker EØSU en systematisk præcisering af, at »barnets tarv« kommer i første række, **jf. artikel 3, stk. 1, i den internationale børneretskonvention (artikel 22, stk. 1)**.

1.3. »Frihedsberøvelse - tilbageholdelse« bør altid være den sidste udvej, når alle andre muligheder er udtømt og må aldrig ske uden en domstolsafgørelse, under hensyntagen til retten til forsvaret og i overensstemmelse med konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

1.4. Ngo'er, der er kompetente og aktive på menneskerettighedsområdet, bør altid have adgang til ansøgere om beskyttelse, og ansøgere bør altid have adgang til retshjælp og humanitær bistand såvel fra det offentlige som ngo'er.

1.5. EØSU opfordrer medlemsstaterne til at fremskynde forhandlingerne med henblik på sammen med Europa-Parlamentet at vedtage denne omarbejdning, der vil give EU mulighed for på stadig mere værdig vis at behandle ansøgninger om beskyttelse fra asylansøgere.

1.6. Udvalget støtter oprettelsen af en asylstøttemyndighed til at hjælpe medlemsstaterne i spørgsmål om asyl og international beskyttelse, hvis denne fremskynder fordelingen af ansvaret for at modtage og beskytte mellem EU's medlemsstater, skaber åbenhed om modtagelsen af ansøgere om asyl og international beskyttelse, udnytter de indhøstede erfaringer hos foreninger og organisationer, der aktivt arbejder for at støtte og bistå ansøgere om asyl og international beskyttelse, og forbedrer procedurene for undersøgelse af individuelle sager.

2. Indledning og resumé af Kommissionens forslag

2.1. Det fælles europæiske asylsystem har udviklet sig i to særskilte faser. Den første fase blev indledt på **Det Europæiske Råds møde i Tammerfors** i 1999 efter vedtagelsen af Amsterdamtraktaten, som gav immigrations- og asylpolitikken en fælleskabsdimension. Denne første fase afsluttedes i 2005.

2.2. I **første fase** blev der udarbejdet en række asyldirektiver, der skete visse fremskridt i samarbejdet mellem EU's medlemslande, og der blev truffet nogle foranstaltninger i forbindelse med asylspørgsmålets eksterne aspekter.

2.3. **Anden fase** i opbygningen af det fælles europæiske asylsystem blev indledt med fastlæggelsen af **Haag-programmet** (vedtaget i november 2004), hvori det fastslås, at det fælles europæiske asylsystems overordnede målsætninger skal være opfyldt i 2010 i kraft af vedtagelsen af instrumenter og foranstaltninger med sigte på mere udstrakt harmonisering og forbedring af beskyttelsesnormerne med henblik på et europæisk asylsystem.

2.4. Inden der blev vedtaget nye initiativer, udarbejdede Kommissionen i 2007 en **grønbog** ⁽³⁾ med det formål at indlede en debat mellem de forskellige institutioner, medlemslandene og civilsamfundet ⁽⁴⁾. På baggrund heraf vedtog Kommissionen dernæst en handlingsplan på asylområdet. Planen fastlagde en køreplan for de kommende år og opremsede de tiltag, som Kommissionen ville vedtage for at gennemføre asylsystemets anden fase.

2.5. Det er på denne baggrund, at det direktiv, som Kommissionen nu foreslår om arbejdet, og som Rådet vedtog den 27. januar 2003 (også behandlet i en udtalelse fra EØSU ⁽⁵⁾), skal anskues.

2.6. Hovedformålet med dette forslag er at sikre højere behandlingsstandarder for asylansøgere, for så vidt angår modtagelsesforhold, der sikrer en værdi levestandard i overensstemmelse med folkeretten. En yderligere harmonisering af nationale regler om modtagelsesforhold er også nødvendig, hvis man vil begrænse asylansøgere »sekundære bevægelser« mellem medlemsstater, for så vidt som disse bevægelser skyldes forskelle i de nationale modtagelsesstrategier.

2.7. Forslaget udvider direktivets anvendelsesområde, således at ansøgere om subsidær beskyttelse bliver omfattet. Det fastsættes i forslaget, at det gælder alle former for asylprocedurer og alle geografiske områder og faciliteter, hvor asylansøgere indkvarteres.

Forslaget har ligeledes til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet. Forslaget giver asylansøgere mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet efter en periode på højst seks måneder efter indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse. Det fastsættes i forslaget, at nationale arbejdsmarkedsbetingelser ikke unødigt må begrænse asylansøgere adgang til beskæftigelse.

2.8. For at sikre, at adgangen til materielle modtagelsesforhold muliggør »en levestandard, som sikrer asylansøgenes sundhed og midlerne til deres underhold«, forpligter forslaget medlemsstaterne til at tage størrelsen af den sociale bistand, der ydes til borgere, i betragtning, når de yder økonomisk støtte til asylansøgere.

2.9. Forslaget sikrer, at frihedsberøvelse kun må tillades i særlige tilfælde, som foreskrevet i direktivet.

2.10. Forslaget garanterer også, at frihedsberøvede asylansøgere behandles human og værdigt med respekt for deres grundlæggende rettigheder og i overensstemmelse med international og national lovgivning.

2.11. Forslaget sikrer, at der træffes nationale foranstaltninger til straks at kunne påpege særlige behov.

Der er endvidere indarbejdet en række sikkerhedsforanstaltninger i forslaget for at sikre, at modtagelsesforholdene specifikt er udformet for at imødekomme asylansøgere særlige behov.

2.12. Hvad angår gennemførelse og forbedring af nationale systemer, indeholder forslaget foranstaltninger, der skal sikre, at kontrollen fortsætter, og at Kommissionens rolle som EU-lovgivningens vogter styrkes.

⁽³⁾ KOM(2007) 301 endelig, forelagt 6. juni 2007.

⁽⁴⁾ EØSU fremsatte bemærkninger i udtalelsen af 12.3.2008 om »Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem«, ordfører: An Le Nouail Marlière (EUT C 204 af 9.8.2008).

⁽⁵⁾ Se EØSU's udtalelse af 28.11.2001 om »Forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne«, ordfører: Dario Mengozzi; medordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EFT C 48 af 21.2.2002).

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU glæder sig over Kommissionens forslag, der forbedrer modtagelsesforholdene for personer, der søger international beskyttelse, over viljen til at harmonisere de nationale bestemmelser samt udvidelsen af direktivets anvendelsesområde til at omfatte subsidiær beskyttelse. EØSU gentager dog, at den enkelte ansøgers situation altid bør evalueres individuelt, herunder i den fase, hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for en udtømmende behandling af ansøgningen. EØSU gentager også, at subsidiær beskyttelse kun bør overvejes, hvis og kun hvis den første konventions betingelser (flygtning) ikke er opfyldt.

3.2. EØSU støtter målet om at sikre ansøgere om beskyttelse en værdig levestandard og lette deres integration i værtslandet ⁽⁶⁾, hvilket helt konkret skal ske ved at sikre dem adgang til arbejdsmarkedet efter en periode på højst seks måneder uden at nationale betingelser unødigt begrænser ansøgernes adgang til beskæftigelse (artikel 15, stk. 2) og under nøje overholdelse af de grundlæggende rettigheder for asylansøgere og ansøgere om international beskyttelse i henhold til den afledte europæiske ret som følge af Verdenserklæringen om menneskerettigheder og dens artikel 23, stk. 1 ⁽⁷⁾, den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (artiklerne 2, 9, 10, 11 og 12), ILO's konvention 118 om ligestilling af udlændige med et lands egne borgere med hensyn til social sikkerhed, det europæiske charter om grundlæggende rettigheder og Genèvekonventionen om beskyttelse af flygtninge ⁽⁸⁾. Det samme gælder størrelsen af den sociale bistand, der ydes, afstemning af indkvarteringsbetingelserne alt efter personers særlige behov og den brede opfattelse af ansøgerens familiemæssige tilknytning samt nødvendigheden af at tage behørigt hensyn til denne tilknytning ved behandlingen af ansøgningen.

3.3. Hvad angår de generelle principper og de internationale referencer, som understøtter anerkendelse af og forsvar for nødlidende personers grundlæggende rettigheder, og hvad angår frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, i henhold til Genèvekonventionen, og navnlig dens artikel 26 om fri bevægelighed og dens artikel 31 om flygtninge, der opholder sig ulovligt i deres værtsland ⁽⁹⁾, kan en person – hvilket Kommissionen også gør opmærksom på i begrundelsesdelen (nr. 16) – ikke frihedsberøves alene af den grund, at vedkommende søger beskyttelse. Tilbageholdelse bør derfor kun overvejes, når det er absolut nødvendigt og behørigt begrundet. Tilbageholdelse må ikke

⁽⁶⁾ Se EØSU's udtalelse af 28.11.2001 om »Forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne«, ordfører: Dario Mengozzi; medordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EFT C 48 af 21.2.2002).

⁽⁷⁾ Alle har ret til arbejde, til frit valg af beskæftigelse, til rimelige og gode arbejdsvilkår samt til beskyttelse mod arbejdsløshed.

⁽⁸⁾ 1951.

⁽⁹⁾ Genèvekonventionen, art. 31: »Flygtninge, som kommer direkte fra et område, hvor deres liv eller frihed truedes i den i artikel 1 anførte betydning, og uden tilladelse indrejser til eller befinder sig indenfor de kontraherende staters område, skal ikke i disse stater kunne straffes for ulovlig indrejse eller ophold, forudsat at de uophødeligt henvender sig til myndighederne og godtgør, at de har haft rimelig grund til deres ulovlige indrejse eller tilstedeværelse«.

betragtes som acceptabel praksis i en situation, hvor ansøgeren ikke har svigagtige eller kriminelle hensigter.

3.4. Hvad angår mindreårige børn, bifalder EØSU de i direktivet foreslåede foranstaltninger, der skal sikre, at deres særlige behov tilgodeses. EØSU bemærker i lyset heraf, at henvisningen til FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder kan præciseres yderligere ved ikke kun systematisk at henvise til artikel 37 ⁽¹⁰⁾, men også til artikel 3, stk. 1 ⁽¹¹⁾, i denne konvention, og ikke kun til begrebet »barnets tarv«, der som bekendt kan føre til forskellige fortolkninger.

3.5. EØSU er endelig meget opmærksom på den systematiske indførelse af muligheder for ansøgere eller flygtninge for at appellere retsafgørelser eller administrative beslutninger, der vedrører dem. EØSU bemærker dog samtidig, at disse appellmuligheder systematisk bør have opsættende virkning for reelt at kunne finde anvendelse.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Om information (kapitel II – artikel 5)

4.1.1. Udvalget anbefaler, at følgende tilføjes: »Medlemsstaterne skal informere medlemmerne af asylansøgerens familie om muligheden for at indgive en uafhængig anmodning«.

4.2. Om frihedsberøvelse og vilkårene herfor (kapitel II – artikel 8-11)

4.2.1. Generelt bør behandlingen af ansøgere om beskyttelse være baseret på artikel 7 i direktivforslaget, hvori det hedder, at princippet om fri bevægelighed og alternativer til frihedsberøvelse bør prioriteres.

4.2.1.1. Det vil sige, at asylansøgere udelukkende kan tilbageholdes (**artikel 8**) under specielle omstændigheder, nemlig:

— **hvis asylansøgningen indgives efter at en udvisningsforanstaltning allerede blevet meddelt ansøgeren;**

— for at træffes afgørelse om en asylansøgning i forbindelse med en procedure med henblik på at afgøre, om vedkommende har ret til indrejse i landet **i tilfælde af placering i et forvaringscenter eller en overvågningszone.**

⁽¹⁰⁾ Artikel 37 vedrører navnlig tilbageholdelse.

⁽¹¹⁾ International konvention om barnets rettigheder. Artikel 3, stk. 1: »I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række«.

4.2.1.2. Bortset fra disse to tilfælde kan ingen asylansøger tilbageholdes, og ingen beslutning om frihedsberøvelse kan retfærdiggøres af behovet »for at fastlægge, fastslå eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet« og endnu mindre »for at fastslå, hvilke forhold asylansøgningen støttes på, når disse under andre omstændigheder kunne gå tabt«.

4.2.1.3. EØSU foreslår, at artikel 9, stk. 5, i forslaget formuleres således: »Fortsat frihedsberøvelse tages **ex officio** med rimelige mellemrum op til fornyet prøvelse af en retsinstans **samt på anmodning af asylansøgeren, når der opstår omstændigheder eller nye oplysninger foreligger, som har indflydelse på tilbageholdelsens lovlighed.**«

4.2.2. Ifølge EØSU skal vilkårene for frihedsberøvelse sikre en menneskelig behandling med respekt for personens naturlige værdighed. Med hensyn til vilkårene for tilbageholdelse (**artikel 10**) i andre specialiserede centre end fængsler er det legitimt, at en asylansøger holdes adskilt fra andre tredjelandsstatsborgere, som ikke har indgivet ansøgning om asyl, medmindre ansøgeren har givet sit **skriftlige samtykke hertil (artikel 10, stk. 1)**.

4.2.3. I lyset af de forskellige tilbageholdelsesvilkår i medlemsstaterne skal det understreges, at UNHCR og andre organisationer kan kommunikere med og besøge ansøgere i **alle forvaringscentre (artikel 10, stk. 2)**. Samme terminologi bør anvendes i **artikel 10, stk. 3**.

4.2.3.1. Lige som i udtalelsen om forordningen »Dublin 2« om kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs ⁽¹²⁾ i en af medlemsstaterne, anbefaler udvalget, at informationer, som beskrives i artikel 10, stk. 3, skal rettes til ansøgeren om international beskyttelse på hans/hendes sprog eller et sprog, som personen erkender at forstå, om nødvendigt bistået af en autoriseret tolk eller oversætter.

4.2.4. Af hensyn til overensstemmelsen i formuleringen skal udtrykket »asylansøgere« erstattes af **»ansøgere om international beskyttelse« (artikel 11, stk. 4)**.

4.2.5. EØSU bifalder, at uledsagede mindreårige ikke kan frihedsberøves (forslagets artikel 11, stk. 1) og støtter bekræftelsen af, at personer med særlige behov i princippet ikke frihedsberøves (forslagets artikel 11, stk. 5).

4.3. Om mindreåriges skolegang, beskæftigelse og erhvervsuddannelse (kapitel II – artikel 14-16)

4.3.1. Direktivforslaget søger at befordre og fremskynde integreringen af asylansøgere i værtslandet. Skolegang for mindreårige, adgang til beskæftigelse og erhvervsuddannelse bidrager hertil.

4.3.1.1. Derfor bør mindreårige hurtigst mulig have adgang til uddannelsessystemet, og fristen på »tre måneder« forekommer derfor unødvendig lang og bør reduceres til **to måneder (artikel 14, stk. 2)**.

4.3.2. Udvalget bifalder Kommissionens initiativ til at give asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet inden for en frist på højst seks måneder, men anser det for nødvendigt at mindske fortolkningsmulighederne af artikel 15, stk. 1, med følgende præcisering: »Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har **reel adgang til arbejdsmarkedet**«, hvilket forudsætter adgang til sociale tjenester, der støtter jobsøgende.

4.3.2.1. Udvalget anerkender, at modtagelsesforanstaltningerne kan gavne både det pågældende land og asylansøgeren, i de tilfælde hvor de giver asylansøgeren mulighed for at opnå en vis grad af selvstændighed.

4.3.3. Under henvisning til sin udtalelse ⁽¹³⁾ om det første modtagelsesdirektiv understreger udvalget, at »uddannelse skal tilbydes så bredt som muligt til tredjelandsstatsborgere, som er i et medlemslands varetægt. Dette udsagn bygger på to betragtninger. For det første vil enhver uddannelse af disse personer have en positiv indflydelse på udviklingen i deres oprindelsesland, hvis de vender hjem. (...). For det andet vil de pågældende personer, hvis de bliver i værtslandet, få lettere adgang til arbejdsmarkedet takket være den uddannelse, de har modtaget«. På linje hermed bør man med den følgende mere direkte og komplette formulering sørge for, at medlemsstater ikke fortolker artikel 16 alt for frit: »medlemsstaterne **giver tilladelse til og organiserer asylansøgere adgang til erhvervsuddannelse, uanset om ansøgeren har adgang til arbejdsmarkedet eller ej**«.

4.4. Om generelle regler om materielle modtagelsesforhold og lægebehandling (artikel 17)

4.4.1. Udvalget anbefaler, at det præciseres, at bestemmelserne også gælder under appelprocedurerne.

⁽¹³⁾ Se EØSU's udtalelse af 28.11.2001 om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne«, ordfører: Dario Mengozzi; medordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EFT C 48 af 21.2.2002) – direktiv 2003/9/EF.

⁽¹²⁾ Se side 115 i denne EUT.

4.4.2. EØSU støtter forslaget artikel 17, stk. 5, som skulle højne normerne for de materielle modtagelsesforhold i de medlemsstater, hvor det nuværende niveau er utilstrækkeligt.

4.5. *Om indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold (kapitel III – artikel 20)*

4.5.1. Udvalget er betænkelig ved en sådan foranstaltning, når den pågældende »allerede har indgivet en asylansøgning i samme medlemsstat«. I praksis viser det sig, at en første ansøgning kan blive fulgt af en fornyet undersøgelse som følge af fremlæggelsen af yderligere oplysninger om ansøgerens situation eller yderligere bevismateriale. I sådanne tilfælde ville det være uretfærdigt at udelukke ansøgeren fra materielle modtagelsesforhold. Udvalget opfordrer derfor til, at **dette punkt slettes (artikel 20, stk. 1 c))**.

Endvidere synes en sådan foranstaltning at være i strid med ånden i forslaget til omarbejdning af forordningen om »fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse«⁽¹⁴⁾ og de planlagte bestemmelser.

4.5.2. EØSU ser med tilfredshed på forslagene om at mindske mulighederne for at inddrage modtagelsesforhold i artikel 20, stk. 2, og forslaget om at skærpe bestemmelsen om, at alle asylansøgere sikres et mindstemål af materielle modtagelsesforhold (**artikel 20, stk. 4**).

4.6. *Om personer med særlige behov (kapitel IV – artikel 21-24)*

Hvad angår mindreårige, ønsker EØSU en systematisk præcisering af, at »barnets tarv« kommer i første række **under henvisning til artikel 3-1 i den internationale børneretskonvention (artikel 22, stk. 1)**.

Bruxelles den 16. juli 2009.

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

4.7. *Om ofre for tortur og vold (artikel 24)*

4.7.1. Udvalget anbefaler, at ofre for tortur eller vold og personer med fysiske og mentale sundhedsproblemer behandles i det rette hospitalsmiljø.

4.7.2. Endvidere bør de have adgang til specialiserede centre. Generalister og specialister inden for sundhedsforsorg skal have adgang til modtagelses- og indkvarteringscentre, og ansøgere om international beskyttelse skal kunne nyde godt af diagnostiske undersøgelser og specialbehandling af kvalificeret sundhedspersonale, som anerkendes som sådan af værtslandets sundhedsvæsen.

4.7.3. Selv om EF ikke har foreslået ændringer til artikel 13, som bemyndiger medlemsstaterne til at underkaste ansøgerne en helbredsundersøgelse af hensyn til den offentlige sundhed, ønsker udvalget at minde om, at en obligatorisk HIV-test krænker en række menneskerettigheder, især retten til privatlivets fred⁽¹⁵⁾. En sådan test bør ikke være en forudsætning for, at en ansøger om international beskyttelse kan opnå adgang til landet eller til asylprocedurer. Overordnet skal lægelige undersøgelser følges op af relevant information på et sprog som ansøgeren forstår (jf. 4.2.3.1), og der skal også være garantier om samtykke, rådgivning og fortrolighed samt tilstrækkelig medicinsk opfølgning og behandling.

4.8. *Om rekurs (kapitel V – artikel 25)*

4.8.1. Udvalget er enig i, at medlemsstaterne skal sikre asylansøgere adgang til retshjælp (artikel 25 stk. 2), men mener, at det skal præciseres, at rekursen har opsættende virkning (**artikel 25, stk. 1**) for ikke at risikere, at den bliver meningsløs⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ KOM(2008) 820 endelig, som behandles i EØSU's udtalelse af 16.7.2009 om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning)«, ordfører An Le Nouail Marlière (CESE 443/2009) - SOC/333. Findes i samme publikation.)

⁽¹⁵⁾ Som bl.a. fastlagt i artikel 8 i Den europæiske menneskerettighedskonvention (ECHR).

⁽¹⁶⁾ Gebremedhin v. Frankrig; ECHR-dom af 26. april 2007: Europarådets konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, 1950, artikel 3 og artikel 13, det uoprettelige i den skade, der kan forvoldes, hvis risikoen for tortur eller mishandling realiseres, rekurs med opsættende virkning; punkt 66 og 67 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning)

KOM(2008) 820 endelig — 2008/0243 (COD)
(2009/C 317/22)

Ordfører: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 1. april 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning)

KOM(2008) 820 endelig - 2008/0243 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsrelaterede Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede An Le Nouail-Marlière til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 16. juli, følgende udtalelse med 154 stemmer for, 6 imod og 7 hverken for eller imod.

1. Konklusioner

1.1. EØSU udtrykker tilfredshed med den måde, hvorpå Kommissionen foreslår at udvikle »Dublin II«-forordningen med henblik på at styrke systemets effektivitet og i forbindelse med anvendelsen af proceduren at sikre respekt for rettighederne for enhver person, som har behov for international beskyttelse, og for at afhjælpe de situationer, som visse medlemsstater havner i, hvis de på grund af modtagekapacitetsproblemer ikke kan garantere det fornødne beskyttelsesniveau.

1.2. Udvalget bifalder og støtter ønsket om at garantere effektiv adgang til asylansøgningsproceduren og forpligtelsen for enhver ansvarlig medlemsstat til at foretage en fuldstændig vurdering af behovene for beskyttelse hos asylansøgere, som overføres til den.

1.3. Udvalget noterer sig fremskridtene i Kommissionens forslag med hensyn til at garantere højere beskyttelsesstandarder, især gennem bedre information til asylansøgere om, hvor i proceduren behandlingen af deres ansøgning befinder sig. EØSU tager dog forbehold med hensyn til det sproglige aspekt og det sprog, som information om anmodningen eller overførslen udfærdiges i. Eftersom informationen har status af »meddelelse«, giver ret til klage og skal overholde bestemte frister, bør ansøgeren om international beskyttelse altid modtage meddelelsen på sit eget sprog eller på et sprog, som han anerkender at forstå, eventuelt via en autoriseret tolk eller en retsgyldig oversættelse og en forsvarer, der enten udpeges automatisk af domstolene eller vælges af ansøgeren selv.

1.4. Ansøgere om international beskyttelse bør automatisk have ret til gratis forsvar og retshjælp.

1.5. Udvalget hilser velkommen, at humanitære klausuler udvides til diskretionære klausuler, men så gerne anvendelsesområdet præciseret, så de diskretionære klausuler og suverænitetsklausulerne ikke kommer til at svække beskyttelsen af asylsøgerne eller at modarbejde deres interesser.

1.6. Udvalget understreger, at det er nødvendigt altid at foretage en individuel vurdering af hver enkelt ansøgers situation, også når det skal afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, med henblik på en fyldestgørende vurdering af ansøgningen, og betoner, at overvejelser om sekundær beskyttelse kun bør finde sted, hvis betingelserne for at opnå flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionen ikke er opfyldt.

1.7. EØSU gentager sin anbefaling til medlemsstaterne og EU om ikke at anvende lister over såkaldte sikre tredjelande, så længe der ikke er etableret en fælles liste for medlemsstaterne, som er forelagt for Europa-Parlamentet, de nationale parlamenter og de ikke-statslige organisationer, der er aktive på området – f.eks. når det skal afgøres, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.

1.8. Udvalget beklager, at **frihedsberøvelse af asylansøgere** ikke karakteriseres som en uacceptabel praksis, når den ikke er besluttet af en retsinstans.

1.9. EØSU ser gerne, at klager i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedsdomstols retspraksis automatisk får opsættende virkning på såvel tvangsmæssige som såkaldt frivillige tilbagesendelser.

1.10. Udvalget anbefaler at udnytte de ikke-statslig menneskerettighedsorganisationers erfaringer ved at give disse adgang til ansøgere om international beskyttelse og give asylsøgerne mulighed for assistance og henstiller til medlemsstaterne, at de gør brug af disse organisationers kompetencer med henblik på eventuel senere deltagelse i uddannelsesprogrammer for de ansatte, der har ansvaret for at vurdere ansøgninger om beskyttelse, herunder i den altafgørende fase, hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og at tage hensyn til den lokale dimension ved at til-lade de lokale og regionale myndigheder at trække på hjælp og støtte fra de relevante ikke-statslige organisationer.

1.11. EØSU opfordrer medlemsstaterne til at være mere aktive over for kriminelle, som er ansvarlige for menneskehandel, og ratificere de internationale instrumenter til bekæmpelse af kriminalitet, herunder de to tillægsprotokoller til De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, til fra deres liste over sikre tredjelande at slette de lande, som ikke har ratificeret disse instrumenter og Genève-konventionen om beskyttelse af flygtninge, til at yde beskyttelse og skåne ofrene for menneskehandel for forfølgelse ved bedre at respektere deres ret til international beskyttelse, når de ansøger om asyl og beskyttelse, så snart det er kommet til de offentlige myndigheders repræsentanters kendskab, og til at sørge for disses uddannelse i overensstemmelse hermed.

1.12. Fortrolighed og håndtering af personlige data

— EØSU bifalder de forslag, der skal garantere større datasikkerhed i Eurodac (KOM(2008) 825-3), herunder at hver medlemsstat forpligtes til at udarbejde en sikkerhedsplan bl.a. med henblik på at beskytte oplysninger fysisk, undgå, at uautoriserede personer får adgang, og forhindre, at uautoriserede personer læser, kopierer eller indlæser oplysninger (1). Der kræves høje standarder for fortrolighed og sikkerhed, fordi asylsøgere er særligt sårbare over for risici i forbindelse med offentliggørelse af oplysninger.

— EØSU støtter også de bestemmelser, der skal sikre en mere »effektiv forvaltning af sletningen af data«, fordi de vil sikre, at følsomme oplysninger ikke gemmes i en database længere end højst nødvendigt, især efter meddelelsen af opholdstilladelse eller efter at de omfattede personer har forladt medlemsstaterne.

1.13. Beskyttelse af flygtninge i tredjelande, der støder op til EU

Udvalget opfordrer EU til ikke at overlade behandlingen og den individuelle gennemgang af asylansøgersager til lande, der ikke har ratificeret den internationale konvention om beskyttelse af flygtninge (2) eller tillægsprotokollen hertil (3).

2. Indledning og resumé af Kommissionens forslag

2.1. Det fælles europæiske asylsystem har udviklet sig i to særskilte faser. Den første fase blev indledt på **Det Europæiske Råds**

møde i Tammerfors i 1999 efter ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten, som gav immigrations- og asylpolitikken en fællesskabsdimension. Denne første fase afsluttedes i 2005.

2.2. Denne **første fase** gjorde det muligt at udarbejde direktiver om asyl og lagde grundstenen til et vist samarbejde medlemsstaterne imellem.

2.3. **Anden fase** i opbygningen af det fælles europæiske asylsystem blev indledt med vedtagelsen af **Haag-programmet** i november 2004, hvori det fastslås, at det fælles europæiske asylsystems overordnede målsætninger skal være opfyldt i 2010 gennem vedtagelsen af instrumenter og foranstaltninger, der tager sigte på mere udstrakt harmonisering og forbedring af beskyttelsesnormerne med henblik på et fælles europæisk asylsystem.

2.4. Som forberedelse til nye initiativer udarbejdede Kommissionen i 2007 en **grøn bog** (4), som blev sendt til de forskellige institutioner, medlemslandene og civilsamfundet (5). På baggrund af denne vedtog Kommissionen dernæst en handlingsplan på asylområdet. Den opregner de foranstaltninger, som Kommissionen regner med at træffe for at gennemføre anden fase af det fælles europæiske asylsystem.

2.5. Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (herefter kaldet Dublinforordningen) (6), som Kommissionen nu foreslår omarbejdet, har været genstand for en udtalelse fra EØSU (7).

2.6. Hovedformålet med forslaget er at gøre systemet mere effektivt og sikre højere beskyttelsesstandarder til personer, der er underlagt »Dublinproceduren«, som hovedsagelig tjener til at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for den individuelle behandling af en ansøgning om asyl, subsidiær beskyttelse eller international beskyttelse, som defineret i Genève-konventionen fra 1965, New York-protokollen fra 1967, Rådets direktiv om modtagelse af asylansøgere (2003/9/EF) fra 27. januar 2003 og Rådets direktiv om anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse (2004/83/EF) fra 29. april 2004, der ligeledes er under omarbejdelse. Samtidig sigter forslaget mod at bidrage til en bedre håndtering af situationer med særligt pres på medlemsstaternes modtagelsesfaciliteter.

(4) KOM(2007) 301 endelig, forelagt 6. juni 2007.

(5) EØSU har taget stilling til dette emne i udtalelsen af 12. marts 2008 om »Grøn bog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem«, ordfører: An Le Nouail Marlière (EUT C 204 af 9.8.2008).

(6) Se »Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne« (EUT L 50 af 25.2.2003, s. 1).

(7) EØSU's udtalelse af 20.3.2002 om »Forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandling af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne«, ordfører: Sukhdev Sharma (EFT C 125 af 27.5.2002).

(1) Se artikel 19 (KOM(2008)/825-3).

(2) Genève 1951.

(3) New York 1967.

2.7. Forslaget bibeholder de samme grundlæggende principper som den nuværende Dublinforordning, nemlig at ansvaret for behandling af en ansøgning om international beskyttelse først og fremmest påhviler den medlemsstat, som spillede den største rolle i forbindelse med ansøgerens indrejse i eller ophold på medlemsstaternes område, med en række undtagelser, der skal beskytte familiens enhed.

2.8. Det bibeholder stort set medlemsstaternes forpligtelser over for hinanden og de bestemmelser, der regulerer medlemsstaternes forpligtelser over for asylansøgere, som er underlagt Dublin-proceduren, for så vidt som disse bestemmelser påvirker forløbet af procedurerne mellem medlemsstaterne eller er nødvendige for at sikre overensstemmelse med andre asylinstrumenter. De nye bestemmelser, som forbedrer de eksisterende proceduremæssige garantier, så der sikres et højere beskyttelsesniveau, sigter kun mod bedre at opfylde de særlige behov hos de personer, som er underlagt proceduren, og at undgå huller i beskyttelsen af dem.

Med henblik på at sikre overensstemmelse med direktivet om anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse (2004/83/EF) udvider den foreslåede omarbejdelse forordningens anvendelsesområde, så det kommer til at omfatte personer, der har ansøgt om (eller nyder) subsidiær beskyttelse (hvor den oprindelige forordning (EF) nr. 343/2003 kun omfattede asylansøgere), og forbedrer visse bestemmelser med henblik på at sikre, at ansvarsfastlæggelsesproceduren fungerer gnidningsløst ved at styrke retsgarantierne for ansøgere om international beskyttelse og give dem bedre muligheder for at forsvare deres rettigheder,

idet der lægges større vægt på foranstaltninger, der sigter mod at bevare familiens enhed og beskytte uledsagede mindreårige og »andre sårbare grupper«.

Endelig indføres der en ny procedure i forordningen, som gør det muligt at suspendere Dublinoverførsler, for at undgå, at Dublinoverførsler overbebyrder bestemte medlemsstater med begrænset modtagelses- og absorptionskapacitet i situationer, hvor disse i forvejen er under særligt pres.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Forslaget udgør en del af de foranstaltninger, som blev annonceret i asylhandlingsplanen med henblik på indførelsen af et fælles europæisk asylsystem⁽⁸⁾. Det indgår i den harmoniseringsramme, som udvalget brændende ønsker, og tager højde for de mangler, som blev bragt frem i lyset under høringen om grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem. Men det er vigtigt at konstatere, at der ikke sås tvivl om princippet om, at ansvaret for behandling af en ansøgning om international beskyttelse, med en række undtagelser, først og fremmest påhviler den medlemsstat, som spillede den største rolle i forbindelse med ansøgerens indrejse i eller ophold på medlemsstaternes område.

(8) EØSU er ikke blevet hørt om ændringerne af »Eurodac« [KOM(2008) 825]. Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11.12.2000 supplerer Dublinforordningen.

Kommissionen foreslår selv at foretage væsentlige ændringer, men uden at fastsætte en frist (resumé af konsekvensanalysen - SEK(2008) 2962/2963-2, Kapitlet om overvågning og evaluering, tredje afsnit) - ændringer, som er baseret på, at ansvaret fastlægges ud fra, hvor en ansøgning om international beskyttelse er indgivet (KOM(2008) 820 - Begrundelse, punkt 2. Høring af interesserede parter, 3. afsnit).

3.2. EØSU gør opmærksom på, at Kommissionen synes at have valgt den tilgang, som forsvares af flest medlemsstater, men minder samtidig om, at det siden 2001 har slået kraftigt til lyd for, at asylansøgeren skal kunne vælge, »til hvilket land ansøgningen skal indgives, og dermed tage højde for de kulturelle og sociale overvejelser, ... som er afgørende for en hurtigere integration«⁽⁹⁾. Udvalget bemærker om det fremtidige fælles europæiske asylsystem⁽¹⁰⁾, at dets holdning deles af »mange af civilsamfundets organisationer« og UNHCR.

3.3. Bortset fra dette principielle forbehold bifalder EØSU planerne om en ny procedure, der skal suspendere Dublinoverførslerne til en ansvarlig medlemsstat, som ville blive sat under yderligere pres.

3.4. EØSU konstaterer, at disse foranstaltninger sigter mod at yde bedre retsgaranti og større proceduremæssig garanti for, at asylansøgernes grundlæggende rettigheder overholdes.

3.5. Udvalget beklager, at **frihedsberøvelse af asylansøgere** ikke karakteriseres som en uacceptabel praksis – bortset fra de tilfælde, hvor asylansøgeren ved dom er blevet afsløret i en forhandlingsmanøvre eller i at have svigagtige intentioner - og er henvist til absolut ekstraordinære situationer, men kan anvendes i henhold til kriterier, der giver alt for stor vurderingsmargin til de pågældende medlemsstater og tvinger asylansøgernes forsvarere ud i mange og lange procedurer.

3.6. EØSU bifalder den systematiske mulighed for at klage i forbindelse med enhver afgørelse, ikke mindst afgørelser, der kan føre til en overførsel, og mener, at påklage skal have »opsættende virkning« for at give retsgarantien fuld effekt, hvilket vil være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskeretsdomstols retspraksis.

(9) Se især:

— EØSU's udtalelse af 20.3.2002 om »Forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandling af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne [Dublin II]« (KOM(2001) 447 endelig), ordfører: Sukhdev Sharma (EFT C 125 af 27.5.2002, s. 28-31), og

— EØSU's udtalelse af 12.3.2008 om »Grønbog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem« (KOM(2007) 301 endelig), ordfører: An Le Nouail Marlière (EUT C 204 af 9.8.2008, s. 77-84).

(10) Grønbog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem, KOM(2007) 301 endelig.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Vedrørende betragtningerne:

4.1.1. Om familiens enhed (12): Den fælles behandling af familiemedlemmers ansøgninger skal ikke bare sikre »at medlemmerne af en familie ikke adskilles«, men har også til formål at **garantere familiesammenføring** af personer, der søger international beskyttelse under behørig hensyntagen til de enkelte ansøgers – især kvinders - individuelle rettigheder.

4.1.2. EØSU støtter kraftigt forslaget om, at **enhver medlemsstat bør kunne fravige ansvarskriterierne**, navnlig af humane årsager (14).

4.1.3. Retten til at klage ved overførsel til den ansvarlige medlemsstat (16, 17) skal have **opsættende virkning** for ikke at modarbejde målsætningen om, at den skal være effektiv ⁽¹¹⁾.

4.1.4. **Frihedsberøvelse af asylansøgere (18)** kan i overensstemmelse med Genève-konventionen kun anvendes under »særlige omstændigheder«. »Særlige omstændigheder« defineres dog ikke præcist i forslagens betragtninger. Udvalget mener kun, at man skal kunne anvende frihedsberøvelse over for en asylansøger, **hvis denne har indgivet sin ansøgning efter at have fået meddelelse om en udsendelsesforanstaltning**.

4.2. Om formål og definitioner (kapitel I, artikel 1 og 2)

4.2.1. Udvalget sætter spørgsmålstegn ved relevansen af tilføjelsen af en definition af »**risiko for, at den pågældende forsvinder**« i artikel 2 l) i rækken af definitioner, idet dette princip efterfølgende anvendes i den omarbejdede udgave af forordningen til at afgøre, hvornår der kan frihedsberøves. Under alle omstændigheder er der behov for at begrænse de »*grunde, baseret på objektive, lovfæstede kriterier*«, som gør det muligt at formode, at en person, der er genstand for en afgørelse om overførsel, vil forsvinde ved at præcisere, at grundene skal vurderes af en kompetent domstol i respekt for retten til at forsvare sig i henhold til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

4.3. Om almindelige principper og garantier (kapitel II, artikel 3-6)

Retten til information

4.3.1. Asylansøgeren skal informeres **om sin ret til** »at påklage en afgørelse om overførsel« og **have adgang til information om midlerne til at udøve denne ret** og ikke kun informeres om »muligheden« for at påklage (artikel 4.1 e)).

⁽¹¹⁾ Dom af 26. april 2007 i sagen Gebremedhin mod Frankrig, ECHR, punkt 66 og 67: konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (1950), artikel 3 og artikel 13: uafvendelig skade, der kan tænkes at skyldes tortur eller grusom behandling, fuld adgang til retsmidler med opsættende virkning. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

4.3.2. Udvalget mener, at man ved at skrive, at oplysningerne skal gives »på et sprog, som ansøgeren med rimelighed kan formodes at forstå«, tildeler en skønsbeføjelse til myndighedernes repræsentanter, uden at man kan garantere, at disse besidder tilstrækkelige sproglige færdigheder til at kunne udøve denne beføjelse (artikel 4, stk. 2) Udvalget ønsker, at det præciseres, at informationen skal gives på **et sprog, asylansøgeren anerkender at forstå**.

Garantier for mindreårige

4.3.3. Hvis der først og fremmest skal tages hensyn til »barnets tarv« i forbindelse med alle procedurer (artikel 6, stk. 1), bør man udtrykkeligt præcisere, at der sker **i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i børnerettighedskonventionen**, således at der gives et juridisk grundlag for at påberåbe sig dette hensyn ved domstolene.

Afhængige slægtninge (artikel 11, stk. 1)

4.3.4. For at gøre teksten homogen bør udtrykket »asylansøgeren« erstattes med »**ansøger om international beskyttelse**«.

4.3.5. Kravet om, at ansøgeren skal søge »skriftligt«, begrænser ansøgerens udtryksmuligheder, hvilket er imod tekstens ånd. Det ville være mere rimeligt at præcisere: **denne ansøgning kan udtrykkes under enhver form, som myndighederne er i stand til at registrere (skriftligt, ved en mundtlig samtale eller gennem besvarelse af en række spørgsmål)**.

Om diskretionære klausuler (kapitel IV, artikel 17)

4.3.6. EØSU bifalder, at »en afgørelse om afslag på anmodningen skal begrundes« af den medlemsstat, der har modtaget en anmodning om at overtage ansøgeren (artikel 17, stk. 2, litra 3). Det mener desuden, at det skal præciseres, at »**den anmodede medlemsstat bliver ansvarlig for undersøgelsen, hvis ikke den har svaret inden en frist på to måneder**«.

Om procedurer for overtagelse og tilbagetagelse (kapitel VI artikel 20 til 31)

4.3.7. Udvalget opfordrer medlemsstaterne til hurtigst muligt at fremsætte anmodningen om tilbagetagelse af den pågældende (artikel 23, stk. 3) og under alle omstændigheder inden den af Kommissionen fastsatte frist (to måneder, hvis under Eurodac-forordningen – tre måneder i alle andre tilfælde).

4.3.8. Hvis man ønsker at give ansøgeren en så fyldestgørende information som muligt og at sikre sig, at ansøgeren forstår denne information, er det ikke nok, at »meddelelsen sker skriftligt på et sprog, som den pågældende med rimelighed kan formodes at forstå« (artikel 25, stk. 1). Af de samme grunde som i artikel 4, stk. 2, ønsker udvalget, at det præciseres, at meddelelsen skal ske **på et sprog, som ansøgeren anerkender at forstå**.

Det skal præciseres, at en klage har **opsættende virkning (artikel 25, stk. 2, og artikel 26, stk. 1), som nævnt ovenfor (betragtning 16 og 17):**

4.3.9. Udvalget finder det selvmodsigende på den ene side at fremme retten til at klage (med opsættende virkning) for en ansøger, der er genstand for en afgørelse om overførsel, og på den anden side nægte den pågældende at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil resultatet af klagen eller indbringelsen for en domstol foreligger (**artikel 26, stk. 3, og artikel 26, stk. 4**).

4.3.10. For at overholde Genève-konventionens princip om, at medlemsstaterne ikke kan **frihedsberøve** en person alene med den begrundelse, at vedkommende har ansøgt om international beskyttelse (**artikel 27, stk. 1**), foreslår udvalget, at **artikel 27, stk. 3, flyttes op foran artikel 27, stk. 2**, med henblik på at fremhæve alternativerne til frihedsberøvelse.

4.3.11. Udvalget peger på, at det skal præciseres udtrykkeligt, at mindreårige kun kan frihedsberøves, når de er **ledsagede (artikel 27, stk. 10)**.

Bruxelles, den 16. juli 2009

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger

KOM(2009) 28 endelig — 2009/0007 (CNS),

og

forslag til Rådets direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet

KOM(2009) 29 endelig — 2009/0004 (CNS)

(2009/C 317/23)

Ordfører: **Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. februar 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 93 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Rådets direktiv om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger«

(KOM(2009) 28 endelig – 2009/0007(CNS))

og

»Forslag til Rådets direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet« (KOM(2009) 29 endelig - 2009/0004(CNS)).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Sergio Ernesto Santillán Cabeza til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15. og 16. juli 2009, mødet den 16. juli 2009, følgende udtalelse med 114 stemmer for, 3 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU støtter Kommissionens forslag til direktiv om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer og til direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet, da de imødekommer et presserende behov. De bestemmelser, som forslagene erstatter, og som blev indført for tre årtier siden, imødekommer ikke i tilstrækkelig grad de nuværende behov. Det forhold, at kun ca. 5 % af fordringerne i øjeblikket inddrives, kræver en øjeblikkelig indsats.

1.2. Kommissionens forslag tager hensyn til studier, forslag og henstillinger, som er fremsat på EU-niveau, i medlemsstaterne og i internationale fora og institutioner, herunder G-20 og OECD. Også EØSU har i en række udtalelser givet sin uforbeholdne støtte til forslagene om at gøre samarbejdsordningerne mellem medlemsstaterne på skatteområdet mere effektive (punkt 4.8 i nærværende udtalelse).

1.3. Behovet for reformer er nu stigende, da virksomhederne skal håndtere de sociale og økonomiske følger af den økonomiske katastrofe, som skyldes den finansielle spekulation og svigagtige praksis, der er afsløret siden slutningen af 2007. Dette vil i de kommende år påføre skatteyderne en tung byrde og har ført til et presserende behov for at vedtage effektive midler mod skattesnydere, som opererer fra et skattely eller udnytter huller i loven til at unddrage sig skat.

1.4. Globaliseringen øger behovet for samarbejde mellem medlemsstaterne på skatteområdet. De grundlæggende friheder, som er afgørende for EU's funktion, kan ikke bruges som dække for ikke at overholde den almindelige offentlige forpligtelse til at betale skat.

1.5. Som følge af alt dette har Kommissionen med rette besluttet at udarbejde ny lovgivning på disse områder i stedet for at indføre delvise reformer af den eksisterende lovgivning.

1.6. EØSU støtter det centrale mål om at etablere en europæisk administrativ kultur og give forvaltningerne de nødvendige værktøjer, som den moderne teknologi har gjort mulige (f.eks. elektroniske formularer) for at opnå en forenklet og hurtigere procedure. Det er også værd at fremhæve bestemmelserne om anvendelsen af sprog, en af de største hindringer for samarbejde på skatteområdet (jf. punkt 5.1).

1.7. Oplysningspligten og dennes udstrækning (jf. punkt 5.2) ligger på linje med OECD og søger, efter EØSU's mening med rette, at hindre misbrug af bankhemmeligheden og andre procedurer, der giver indtryk af at være lovlige, for at unddrage sig skat.

1.8. I den nuværende lovgivning findes der allerede bestemmelser om deltagelsen af embedsmænd fra den bistandsøgende medlemsstat i de undersøgelser, som gennemføres i den bistandsøgte medlemsstat (jf. punkt 5.3). I denne og i andre henseender respekterer forslagene medlemsstaternes nationale suverænitet (jf. punkt 5.5).

1.9. Skattemynderens forpligtelser over for skattemyndighederne opretholdes inden for rammerne af samarbejdet mellem medlemsstaterne, da dette omfatter muligheden for at anfægte lovligheden af myndighedernes undersøgelser og foranstaltninger (punkt 5.4).

1.10. EØSU opfordrer Kommissionen til at overveje en fremtidig kodificering af skattelovgivningen i ét regelsæt (jf. punkt 5.6).

2. Forslag til Rådets direktiv om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger (KOM(2009) 28 endelig)

2.1. Baggrunden for Kommissionens forslag

2.1.1. I den aktuelle lovgivning om gensidig bistand ⁽¹⁾ er der utilstrækkeligheder i form af langsommelighed, uligheder, manglende koordinering, manglende gennemsigtighed.

2.1.2. Skattemyndighederne i en bestemt medlemsstat har ikke kompetence til at inddrive fordringer uden for deres område, da bestemmelserne er af national karakter: inddrivelsen af sådanne fordringer kræver bistand fra en anden stat (eller andre stater) ved hjælp af procedurer, som har vist sig at være ineffektive. Denne kompetencemæssige begrænsning er et stigende problem på grund af den øgede mobilitet for kapital og personer. Den frie bevægelighed, et centralt mål for Den Europæiske Union, har således i dette tilfælde negative følger, da den gør det lettere at unddrage sig skat. Der er derfor et klart behov for nye foranstaltninger.

2.1.3. Det er tilstrækkeligt at henvise til, at medlemsstaterne i 2007 modtog 11 794 anmodninger om bistand fra andre medlemsstater til inddrivelse af fordringer. De faktisk indkasserede beløb udgør imidlertid kun ca. 5 % af den samlede sum.

2.1.4. Momssvig er et særlig stort problem og har to virkninger, som fremover må undgås: det fører til konkurrenceforvridning i det indre marked og reducerer medlemsstaternes og EU's indtægter ⁽²⁾.

2.2. Foreslåede foranstaltninger til inddrivelse af fordringer

2.2.1. Udvidelse af anvendelsesområdet for den gensidige bistand. I modsætning til direktiv 2008/55/EF, som kun beskæftiger sig med inddrivelsesmuligheder for begrænsede fordringskategorier, finder det nye forslag anvendelse på »alle skatter og

(1) Rådets direktiv 76/308/EØF af 15. maj 1976, senere kodificeret ved Rådets direktiv 2008/55/EF af 26. maj 2008.

(2) KOM(2009) 28 endelig: »direktiv 2000/65/EF, som ophævede muligheden for at anmode om udnævnte fiskale repræsentanter og udvidede anvendelsesområdet for momssvig – særlig såkaldt karruselsvig – har ført til en situation, hvor 57,5 % af alle anmodninger om inddrivelse vedrører fordringer i forbindelse med merværdiafgifter (2007).« Jf. Kommissionens meddelelse om »En samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af momssvig i Den Europæiske Union«, KOM(2008) 807 endelig.

afgifter, der opkræves af eller på vegne af medlemsstaternes territoriale eller administrative underenheder, herunder lokale myndigheder«, samt på obligatoriske socialsikringsbidrag, »restitutioner, interventioner og andre foranstaltninger« finansieret under EGFL ⁽³⁾ og ELFUL ⁽⁴⁾ og »afgifter og told, der opkræves i medfør af den fælles markedsordning for sukker« (art. 1 og 2).

2.2.2. Bedre udveksling af oplysninger. Ud over spontan udveksling af oplysninger (art. 5) skal embedsmænd i en medlemsstat også kunne deltage aktivt i undersøgelser i en anden medlemsstat (art. 6), hvilket er meget vigtigt.

2.2.3. Forenkling af proceduren for meddelelse af dokumenter (art. 7 og 8).

2.2.4. Mere effektive inddrivelsesforanstaltninger og retsbevarende foranstaltninger (Kapitel IV). Disse bestemmelser, som udgør et centralt led i forslaget, berører følgende aspekter:

— Betingelser for anmodning om inddrivelse og eksekution heraf i den bistandssøgende medlemsstat (art. 9 og 12).

— Behandling af fordringen: »Med henblik på inddrivelse i den bistandssøgte medlemsstat behandles enhver fordring, for hvilken der er fremsat anmodning om inddrivelse, som en fordring fra den bistandssøgte medlemsstat, medmindre andet er fastsat« (art. 12, stk. 1) ⁽⁵⁾. Den bistandssøgte medlemsstat inddriver fordringen i sin egen valuta.

— Andre aspekter ved inddrivelse af en fordring: oplysninger til den bistandssøgte stat, overførsel af eventuelle inddrevne beløb, morarenter, betaling i rater (art. 12, stk. 2, og art. 12, stk. 5).

— Retsbevarende foranstaltninger for at sikre inddrivelse af fordringer (art. 15 og 16).

— Begrænsning af den bistandssøgte myndigheds forpligtelser (art. 17).

— Forældelse af fordringer (art. 18).

— Proceduremæssige omkostninger (art. 19).

2.2.5. Standardisering og forenkling af de generelle regler for anmodning om bistand i forbindelse med formularer, kommunikationsmidler, anvendelsen af sprog etc. (art. 20-23).

⁽³⁾ Den Europæiske Garantifond for Landbruget.

⁽⁴⁾ Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

⁽⁵⁾ Det eksisterende direktiv 2008/55/EF indeholder en lignende bestemmelse (art. 6, stk. 2). Ifølge denne bestemmelse **tilhører** fordringen **ikke** den bistandssøgte medlemsstat, men **kan betragtes som sådan**, dvs. at den bistandssøgte medlemsstat behandler den på samme måde som sine egne fordringer.

3. Forslag til Rådets direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (KOM(2009) 29 endelig)

3.1. Baggrunden for Kommissionens forslag

3.1.1. Rådets højtstående arbejdsgruppe vedrørende skattesvig⁽⁶⁾, Kommissionen⁽⁷⁾ og medlemsstaterne har alle konstateret, at bestemmelserne vedrørende gensidig bistand mellem de kompetente myndigheder på området direkte skatter og forsikringspræmier⁽⁸⁾ er utilstrækkelige. Ifølge Kommissionen giver de alvorlige mangler i direktiv 77/799 anledning til et stigende problem med at ansætte skatterne korrekt, påvirker skattesystemernes funktion og resulterer i dobbeltbeskatning, hvilket igen ansporer til skattesvig og skatteunddragelse, mens kontrollen stadig foregår på nationalt niveau⁽⁹⁾.

3.1.2. Det foreslås derfor at anlægge en innovativ strategi i stedet for at nøjes med at indføre ændringer af det eksisterende direktiv. Den nye ordning udgør derfor en ny og integreret retlig ramme, som dækker alle de grundlæggende aspekter i det administrative samarbejde på beskatningsområdet og således i betydelig grad styrker myndighedernes kapacitet til at bekæmpe skattesvig og -unddragelse.

3.1.3. Da det drejer sig om at etablere effektive samarbejdsmechanismer mellem EU-myndighederne og medlemsstaterne og indbyrdes mellem medlemsstaterne, er det centrale mål i begge forslag at indføre fælles regler under fuld iagttagelse af medlemsstaternes suverænitet på beskatningsområdet.

3.2. Foreslåede foranstaltninger til forbedret administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne

3.2.1. Udvidelse af anvendelsesområdet i stil med det foregående forslag (inddrivelse af fordringer).

3.2.2. Udveksling af oplysninger. Der fremsættes tre forslag om udveksling af oplysninger:

- Efter anmodning fra den bistandssøgende myndighed (art. 5-7). Anmodningen om oplysninger kan indebære eventuelle administrative undersøgelser, som er nødvendige for at opnå oplysningerne.
- Automatisk udveksling af oplysninger (art. 8). Det drejer sig om systematisk meddelelse, uden forudgående anmodning, af oplysninger, som er defineret på forhånd, fra en medlemsstat til en anden med forud fastsat regelmæssighed, eller efterhånden

(6) Rapport fra maj 2000 (dokument 8668/00 fra Rådets højtstående arbejdsgruppe: »Fight against tax fraud«).

(7) Meddelelser fra 2004 (KOM(2004) 611 endelig) og 2006 (KOM(2006) 254 endelig).

(8) Rådets direktiv 77/799/EØF af 19. december 1977.

(9) KOM(2009) 29 endelig, s. 2.

som de pågældende oplysninger foreligger (art. 3, stk. 4). Det vil imidlertid være den i artikel 24 fastlagte udvalgsprocedure, som inden for to år afgør de nærmere enkeltheder ved denne udveksling af oplysninger.

- Spontan udveksling, når den kompetente myndighed i en medlemsstat anser dette for hensigtsmæssigt (art. 9).

3.2.3. Andre samarbejdsformer:

- Embedsmænd fra den anmodende myndighed kan være til stede i den anmodede myndigheds administrative kontorer og deltage i den anmodede myndigheds undersøgelser (art. 10).

- Samtidig kontrol på hver sit område af en eller flere personer (art. 11).

- Regler for administrative meddelelser, som er fastlagt i en anden medlemsstat (art. 12).

3.2.4. Generelle aspekter af det administrative samarbejde.

- Feedback (art. 13). Der lægges bl.a. vægt på hurtige svar.

- Udveksling af bedste praksis og erfaringer (art. 14).

- Forskellige aspekter af samarbejdet. Myndighederne (anmodende og anmodede) vil kunne videregive oplysninger og dokumenter, som de modtager fra andre myndigheder, og anvende dem til andre formål end de oprindelige formål (art. 15). Endvidere nævnes følgende aspekter: betingelserne for medlemsstaternes forpligtelser (art. 16), begrænsninger af samarbejdspligten (art. 17), anvendelse af mestbegunstigelsesprincippet (art. 18), standardformularer og elektroniske formater (art. 19) samt anvendelse af det fælles informationsnetværk (CCN-netværket) (art. 20).

4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU er helt enig med Kommissionen i, at »medlemsstaternes behov for gensidig bistand på beskatningsområdet og navnlig i forbindelse med direkte skatter stiger kraftigt i takt med globaliseringen. Den voldsomme udvikling i skatteydernes mobilitet, antallet af grænseoverskridende transaktioner og internationaliseringen af de finansielle instrumenter gør det stadig vanskeligere for medlemsstaterne at ansætte skatter korrekt, samtidig med at de bevarer den nationale suverænitet over skattniveauet⁽¹⁰⁾«.

(10) KOM(2009) 29 endelig, begrundelsen.

4.2. De to forslag tager udgangspunkt i, at de regler, der blev fastsat for over tre årtier siden (på et tidspunkt, hvor EU kun bestod af ni medlemsstater), er utilstrækkelige i dag på grund af de ændringer, der i den mellemliggende tid er sket i det indre marked: i anden halvdel af 70'erne var der endnu ikke opnået fri bevægelighed, og integrationen var begrænset.

4.3. Der har i en årrække været udtrykt bekymring over udbredelsen af skattesvig og -unddragelse i EU. I 2004 tog Kommissionen dette spørgsmål op på grund af skandaler, der var udløst af bestemte virksomheders erhvervmæssige og finansielle uredelighed⁽¹¹⁾, indførte en række foranstaltninger for at »forbedre gennemsigtigheden i skattesystemerne« og foreslog at udarbejde »konkrete forslag, som er målrettet tilfælde af skattesvig og -unddragelse, der involverer komplekse og ugenomsigtige strukturer«. Kommissionen nævnte konkrete tilfælde⁽¹²⁾ og understregede, at sådanne skandaler »har skabt usikkerhed på kapitalmarkederne til skade for økonomien som helhed«.

4.4. Fem år senere kan det konstateres, at de begivenheder, som der blev henvist til i meddelelsen fra 2004, forekommer ubetydelige sammenlignet med dem, der er indtruffet i den seneste tid, hvor den skade, der er påført økonomien, også er betydeligt større.

4.5. Dette emne har nu global betydning som følge af den katastrofale økonomiske og finansielle krise, der skyldes den svigagtige praksis, som begyndte at komme for dagen i beslutningen af 2007. En af G20's opgaver er at foreslå etablering af internationale regler, der skal gøre kommercielle transaktioner gennemsigtige og pålidelige og derved bekæmpe skattesvig og -unddragelse⁽¹³⁾.

4.6. De skandaler, som nogle EU-lande har oplevet i forbindelse med skatteundragelsesmekanismer i form af skattely (f.eks. det skattesvig, der foregår i Liechtenstein til skade for det tyske skattevæsen), er generelt blevet fordømt af offentligheden, som kræver mere effektive midler til bekæmpelse af skatteunddragelse og finansiell kriminalitet.

4.7. Udveksling af oplysninger og lettere adgang til oplysninger med henblik på bekæmpelse af skattesvig er også et af OECD's mål⁽¹⁴⁾.

(11) Meddelelse fra Kommissionen om forebyggelse og bekæmpelse af erhvervmæssig og finansiell uredelighed (KOM(2004) 611 endelig).

(12) F.eks. Parmalat og Enron, hvis aktionærer mistede 67 mia. dollar.

(13) Erklæring fra G20-topmødet i Washington (15/11/2008): »Tax authorities, drawing upon the work of relevant bodies such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), should continue efforts to promote tax information exchange. Lack of transparency and a failure to exchange tax information should be vigorously addressed.«

(14) Global Forum on Taxation, hvis deltagere også omfattede lande uden for OECD. Jf. »Tax co-operation: towards a level playing field – 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation«. OECD, august 2008.

4.8. I årenes løb har EØSU kraftigt støttet foranstaltninger til øget samarbejde og har opfordret til bedre kontrolinstrumenter og -mekanismer⁽¹⁵⁾.

4.9. I tråd med alle disse tidligere udtalelser udtrykker EØSU tilfredshed med de to direktivforslag, da de repræsenterer et reelt skridt fremad i den europæiske integration. Overholdelse af skatteforpligtelser er en af grundpillerne i et velfungerende velfærdssamfund.

5. Særlige bemærkninger

5.1. Skabelse af en europæisk administrativ kultur

5.1.1. For EØSU er det vigtigste aspekt i begge forslag – navnlig i forslaget om administrativt samarbejde – ønsket om at skabe en europæisk administrativ kultur. En sådan kultur har grundlæggende betydning for kampen mod skattesvig, som det fremhæves i Kommissionens meddelelse fra 2006⁽¹⁶⁾.

5.1.2. Denne beslutning, som afspejler de erfaringer, som skatteforvaltningerne har gjort i årenes løb, kommer til udtryk på forskellige måder: hver medlemsstats forpligtelse til at udpege et enkelt skatteforbindelseskontor, og muligheden for at etablere særlige forbindelstjenester, som opretholder direkte indbyrdes kontakt; muligheden for at udpege kompetente embedsmænd, som er i stand til at deltage direkte i påtænkte aktiviteter; fastsættelse af frister (eksisterer ikke i øjeblikket) for formidling af oplysninger; forpligtelse til at give feedback etc.

(15) Jf. EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen om det nødvendige i, at der udvikles en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af skattesvig«, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 8. Denne udtalelse indeholder en udtømmende liste over fællesskabslovgivning. Endvidere udtalelser om følgende forslag:

— »Forslag til Rådets og Europa-Parlamentets forordning om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift« og »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 77/799/EØF om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder inden for området direkte og indirekte skatter«, EFT C 80 af 3.4.2002, s. 76.

— »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet« og »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 77/799/EØF om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder inden for området direkte skatter, visse punktafgifter og afgifter på forsikringspræmier og Rådets direktiv 92/12/EØF om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed«, EUT C 112 af 30.4.2004, s. 64.

— »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om oprettelse af et fællesskabsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked (Fiscalis 2013-programmet)«, EUT C 93 af 27.4.2007, s. 1.

(16) Heri tages et forslag fra Rådets ad hoc-gruppe om skattesvig op (jf. KOM(2006) 254, pkt. 3.1).

5.1.3. EØSU bifalder etableringen af standardformularer og elektroniske formater, som letter procedurerne.

5.1.4. Forenklede regler for anvendelse af sprog – indtil nu en stor hindring for samarbejde, som har øget omkostningerne ved procedurerne – og anvendelsen af ny teknologi på dette område, da formularer kan oversættes automatisk.

5.2. Grænser for det administrative samarbejde, bankhæmmeligheden, inddragelse af formidlende led og ejerskabsinteresser

5.2.1. Det foreslåede administrative samarbejde er underlagt begrænsninger. Den anmodede medlemsstat skal levere de ønskede oplysninger, forudsat at dette »ikke udgør en uforholdsmæssig tung administrativ byrde«, og at den anmodende stat »har udtømt de sædvanlige informationskilder«, som den kunne have brugt. Den anmodede stat kan imidlertid afvise anmodningen i visse tilfælde: a) når de ønskede undersøgelser eller den ønskede indsamling af oplysninger strider imod landets egen lovgivning; b) når den anmodende medlemsstat af retlige grunde ikke ville være i stand til at stille tilsvarende oplysninger til rådighed; c) når det ville føre til videregivelse af en erhvervs-mæssig, industriel eller faglig hæmmelighed, en fremstillingsmetode eller oplysninger, hvis videregivelse ville stride mod almene interesser⁽¹⁷⁾. EØSU anser disse begrænsninger for at være tilstrækkelige.

5.2.2. En bistandssøgt medlemsstat kan imidlertid ikke afslå at levere oplysninger, »fordi oplysningerne skal indhentes hos en bank, en anden finansieringsinstitution, en forvalter eller en person, der handler som repræsentant eller betroet person, eller fordi oplysningerne vedrører en persons ejerskabsinteresser«⁽¹⁸⁾. I lyset af den hyppige forekomst af skattesvig bifalder EØSU denne præcisering, uden hvilken de opstillede mål i de to forslag om at sikre overholdelse af skatteforpligtelserne kunne blive vanskelige at opnå⁽¹⁹⁾.

5.2.3. Det bør bemærkes, at oplysningsforpligtelserne og begrænsningerne herfor er beskrevet på lignende vis i OECD's modeloverenskomst⁽²⁰⁾.

5.3. Tilstedeværelse af embedsmænd fra en anden medlemsstat

5.3.1. Både direktivforslaget om administrativt samarbejde og direktivforslaget om bistand ved inddrivelse af fordringer giver mulighed for, at embedsmænd i den bistandssøgende stat kan være til stede under de administrative undersøgelser, der gennemføres i den bistandssøgte medlemsstat. EØSU anser denne samarbejdsform for tilstrækkelig, da den er underlagt to vigtige

betingelser: at der findes en aftale mellem den bistandssøgende myndighed og den bistandssøgte myndighed, og at embedsmændene »udøver disse beføjelser i overensstemmelse med den anmodede medlemsstats love og administrative bestemmelser«⁽²¹⁾.

5.3.2. Tilstedeværelsen af embedsmænd fra en anden medlemsstat er allerede hjemlet på punktafgifts-⁽²²⁾ og momsområdet⁽²³⁾, men i det foreliggende tilfælde får embedsmændene øgede kompetencer, da de udstyres med inspektionsbeføjelser.

5.4. Lovligheden af instrumentet for inddrivelse af fordringer

5.4.1. Et spørgsmål af særlig interesse er lovligheden af de undersøgelsesprocedurer, som skattemyndighederne kan iværksætte. EØSU mener, at dette aspekt dækkes tilstrækkeligt i forslaget til direktiv om bistand til inddrivelse af fordringer. For det første bør det erindres, at de ordninger, som der opereres med, ikke kun i de her behandlede to direktivforslag, men også på moms- og punktafgiftsområdet, udelukkende indfører **samarbejds**procedurer mellem medlemsstaterne, som bevarer fuld suverænitæt med hensyn til at afgøre lovligheden af de undersøgelsesprocedurer, som de udfører på deres område.

5.4.2. I henhold til de generelle principper skal embedsmændene handle i overensstemmelse med loven⁽²⁴⁾, og de administrative aktiviteter formodes at være gyldige. De er derfor bindende. Den berørte part levnes dog stadig mulighed for ad rettens vej at anfægte dette. Hvad angår tvister om inddrivelse af fordringer, er det den medlemsstat, der søger at inddrive fordringerne (dvs. den bistandssøgende medlemsstat), der har kompetencen til at træffe afgørelse om gyldigheden af fordringen, af den oprindelige akt, der hjemler ret til eksekution, eller den ensartede akt, der hjemler ret til eksekution, og om gyldigheden af en meddelelse foretaget af nævnte medlemsstat⁽²⁵⁾.

5.4.3. I tilfælde af en tvist er det imidlertid de tilsvarende instanser i den bistandssøgte stat, der afgør, om de eksekutionsforanstaltninger eller den meddelelse, der foretages af denne stat er gyldige⁽²⁶⁾. I begge tilfælde opretholdes skatteyderens retssikkerhed, da eksekutionsproceduren suspenderes for den del af fordringen, der vedrører tvisten, medmindre loven tillader den mulighed, der nævnes i det følgende punkt. Medlemsstaterne er forpligtede til at give oplysninger om anfægtede fordringer, men de berørte parter kan naturligvis også gøre det.

⁽²¹⁾ KOM(2009) 28 endelig, art. 6, stk. 2, og KOM(2009) 29 endelig, art. 10, stk. 2.

⁽²²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 2073/2004 af 16. november 2004 om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet, art. 11.

⁽²³⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde på momsområdet, som ophæver forordning (EØF) nr. 218/92, art. 11.

⁽²⁴⁾ I henhold til den europæiske kodeks for god forvaltningsskik sørger tjenestemanden for, »at der er retshjemmel for afgørelser, som berører enkeltpersoners rettigheder eller interesser, og at deres indhold er i overensstemmelse med lovgivningen« (art. 4).

⁽²⁵⁾ KOM(2009) 28 endelig, art. 13, stk. 1.

⁽²⁶⁾ KOM(2009) 28 endelig, art. 13, stk. 2.

⁽¹⁷⁾ KOM(2009) 29 endelig, art. 16.

⁽¹⁸⁾ KOM(2009) 29 endelig, art. 17, stk. 2.

⁽¹⁹⁾ Det skønnes, at ca. en tredjedel af de 11 mia. dollar i personlige formuer, der holdes skjult verden over, befinder sig i Schweiz. »Swiss banks ban top executive travel. Concern that employees will be detained« (Financial Times, 27.3.2009).

⁽²⁰⁾ Model Convention with respect to taxes on income and capital, art. 26 og 16, OECD 17. juli 2008.

5.4.4. I tilfælde af retstvister om fordringer kan der vedtages retsbevarende foranstaltninger, hvis lovgivningen i den bistands søgte medlemsstat tillader det. Hvis den bistands søgende stats lovgivning tillader det, kan denne stat endvidere anmode den bistands søgte myndighed om at inddrive en fordring via domstolene på basis af en begrundet afgørelse ⁽²⁷⁾.

5.4.5. Hvad angår straffelovgivningen, bør det erindres, at denne udelukkende falder inden for medlemsstaternes kompetence ⁽²⁸⁾.

5.5. Medlemsstaternes suverænitet

5.5.1. EØSU ønsker at fremhæve, at forslagene fuldt ud respekterer medlemsstaternes suverænitet. Inden for rammerne af direktiverne anvender medlemsstaterne i sidste ende deres egen lovgivning gennem deres egne institutioner inden for de relevante områder. Dette illustreres bl.a. ved de tilfælde, som der henvises til i punkt 5.3 og 5.4 i denne udtalelse.

5.5.2. Dette vedrører også videregivelse af oplysninger og dokumenter modtaget inden for rammerne af direktivet, som fastlægges følgende:

- Myndigheden (den anmodende eller anmodede) kan videregive disse til andre myndigheder i samme medlemsstat, for så vidt som det ikke strider mod lovgivningen i denne. Oplysningerne kan anvendes til andet end skatteformål.
- Den kompetente myndighed i en medlemsstat kan videregive oplysningerne til en kompetent myndighed i en tredje medlemsstat »forudsat at det sker i overensstemmelse med de regler og procedurer, der er fastsat i dette direktiv«.
- Endvidere kan alle dokumenter og oplysninger, som den anmodende myndighed modtager, anvendes som bevismateriale på samme måde som tilsvarende oplysninger modtaget fra en indenlandsk instans ⁽²⁹⁾.

Bruxelles, den 16. juli 2009.

5.5.3. I modsætning til bestemmelserne i OECD-aftalen om udveksling af oplysninger i skattesager ⁽³⁰⁾ er det ikke nødvendigt at opnå tilladelse fra den anmodede myndighed.

5.6. Behovet for kodificerede bestemmelser

5.6.1. De to direktivforslag indeholder bestemmelser med identisk eller samme type indhold. Et eksempel herpå er bestemmelserne om meddelelse af akter ⁽³¹⁾, og der kunne fremføres andre eksempler. Som nævnt ovenfor behandles tilstedeværelsen af andre medlemsstaters embedsmænd i to direktiver og to forordninger, som adskiller sig med hensyn til beføjelsernes omfang.

5.6.2. For at opnå en bedre lovgivning mener EØSU, at der fremover bør gøres en indsats for så vidt muligt at kodificere skattelovgivningen.

5.7. Den praktiske gennemførelse af den nye ordning

5.7.1. Det vil kræve en betydelig indsats fra de europæiske og nationale institutioners side at iværksætte det komplekse nye system, som foreslås indført. For det første på grund af fristerne: den 31. december 2009 er fastsat som frist for gennemførelse af de to direktiver (som påvirker forskellige områder af retssystemet), hvilket forekommer vanskeligt at overholde. Det vil kræve en intens indsats fra Udvalget for Administrativt Samarbejde på Beskatningsområdet i løbet af to år at udarbejde reglerne for automatisk udveksling af oplysninger.

5.7.2. For det andet vil forvaltningsapparaternes tilpasning til de nye krav kræve, at skattemyndighederne råder over tilstrækkelige materielle og menneskelige ressourcer. Det er navnlig nødvendigt at sikre uddannelse af embedsmænd, hvilket i mange tilfælde kræver tildeling af yderligere budgetmidler.

5.7.3. Under alle omstændigheder understreger EØSU, at direktivforslagenes målsætninger kun kan omsættes til konkrete resultater i kampen mod skattesvig og -unddragelse, hvis der er en klar politisk vilje til at stille tilstrækkelige midler til rådighed.

Mario SEPI

Formand for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽²⁷⁾ Hvis indsigelsesspørgsmålet senere afgøres til fordel for den betalingspligtige, tilbagebetaler den bistands søgende myndighed eventuelt indrevne beløb med tillæg af eventuel erstatning i overensstemmelse med den lovgivning, der gælder i den medlemsstat, i hvilken den bistands søgte myndighed befinder sig. KOM(2009) 28 endelig, art. 13, stk. 4, sidste afsnit.

⁽²⁸⁾ »... ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.« Traktat om Den Europæiske Union, art. 33.

⁽²⁹⁾ KOM(2009) 29 endelig, art. 15, stk. 1, 2 og 3.

⁽³⁰⁾ Oplysningerne må ikke videregives til nogen anden person, instans, myndighed eller til nogen anden jurisdiktion uden udtrykkeligt skriftligt samtykke fra den anmodede parts kompetente myndighed (art. 8).

⁽³¹⁾ KOM(2009) 28 endelig, art. 7 og 8; KOM(2009) 29 endelig, art. 12.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Ministerrådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Regional integration med henblik på udvikling i AVS-landene

KOM(2008) 604 endelig

(2009/C 317/24)

Ordfører: **Gérard DANTIN**

Medordfører: **Luca JAHIER**

Kommissionen besluttede den 1. oktober 2008 under henvisning til artikel 262 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Ministerrådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Regional integration med henblik på udvikling i AVS-landene

KOM(2008) 604 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede **Gérard Dantin** til ordfører og **Luca Jahier** til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. maj 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 16. juli, følgende udtalelse med 132 stemmer for og 2 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Udvalget vil gentage det synspunkt, det har givet udtryk for i tidligere udtalelser, at AVS-landenes regionale integration er en nødvendig forudsætning for, at de kan udvikle sig. Deres udvikling vil bidrage til at udbygge integrationen, hvorved der skabes en sneboldeffekt.

1.2. **Det udtrykker derfor tilfredshed med analysen og retningslinjerne i den foreliggende meddelelse. Det opfordrer også til, at regional integration bliver et af de afgørende elementer i revisionen af Cotonou-aftalen i 2010.**

1.3. EØSU beklager imidlertid, at meddelelsen ikke indeholder en analyse af de problemer, som man hidtil er stødt på og ikke mere klart fremlægger prioriteternes rangorden.

1.4. Udvalget understreger, at en række faktorer er en absolut betingelse for udbygningen af den regionale integration. **EU kan og skal spille en afgørende rolle med hensyn til hver af disse faktorer.**

1.5. Dybere regional integration kan ikke opnås uden større stabilitet i de pågældende lande. **Fred og sikkerhed bør være en af EU's prioriteter.**

1.6. AVS-landenes udvikling er en af forudsætningerne for regional integration, som igen stimulerer deres udvikling.

1.7. Denne udvikling afhænger især af:

— en omlægning af kilderne til vækst gennem en diversificering af økonomien, produktionsstrukturerne og servicesystemerne;

— bæredygtig udvikling af landdistrikterne for at garantere fødevarer sikkerheden;

— udvikling af den private sektor især SMV'er;

— god regeringsførelse, som bør ansues i sin helhed og indbefatte respekten for menneske- og arbejderrettigheder, retsstaten, demokrati og korruptionsbekæmpelse. **Med hensyn til sidstnævnte undrer EØSU sig over, at korruption ikke er omtalt nogetsteds i meddelelsen;** det ønsker, at de 1,75 mia. euro via den 10. EUF, der er øremærket til fremme af integration, kun tildeles, hvis deres anvendelse kan spores og

— effektiv inddragelse af ikke-statslige aktører som fastlagt i den økonomiske partnerskabsaftale (ØPA) mellem Cariforum-landene og EF. Derfor vil det såvel i politisk som i økonomisk forstand være nødvendigt at fremme netværk af erhvervsorganisationer på regionalt plan.

1.8. Udvalget ønsker, at følgende aspekter bliver overvejet eller genovervejet:

— det ønskelige i og muligheden for at fremme regionalt samarbejde mellem EU's fjernområder og integrerede AVS-regioner, som udgør deres geografiske miljø;

— den kendsgerning, at midlertidige ØPA-aftaler med enkeltstående lande kunne stå i vejen for indgåelsen af regionale ØPA'er og eventuelle løsningsforslag;

- den kendsgerning, at ØPA-forhandlinger mellem regionale enheder, der adskiller sig fra allerede eksisterende enheder, kan være en hæmsko for regional integration;
- de eventuelle konsekvenser for den regionale integration især i Afrika af, at arten og mangfoldigheden af magtfulde økonomiske spillere har udviklet og ændret sig i de seneste år og
- konsekvenserne af den aktuelle finansielle og økonomiske krise.

2. Indledning

2.1. Det kan med rimelighed hævdes, at det nye årtusind er stærkt præget af den globale konkurrence. Over for de muligheder og udfordringer, som globaliseringen indebærer, er et af modtrækkene for alle stater på samtlige kontinenter at samordne økonomien på det regionale plan med nabolandenes, at skabe større og mere konkurrencedygtige regionale økonomiske enheder (Nafta, Asean, Apec, Mercosur, Cariforum), for at kunne deltage i den internationale samhandel ikke kun som stat, men også som regional magt.

2.2. En sådan udvikling er intetsteds mere påtrængende end i AVS-landene, og navnlig i Afrika ⁽¹⁾, hvor de kombinerede virkninger af flere faktorer (forholdsvis ringe udviklet økonomi, stor fattigdom, samhandelsvilkårene, grænsedragningen, som er ned-arvet fra kolonitiden, dårlig forvaltning, ofte endemiske konflikter, korruption ...) endnu ikke har sat dem i stand til at gøre sig gældende i særlig grad i den internationale samhandel trods den ikke ubetydelige størrelse af deres markeder og de muligheder, som disse frembyder.

2.3. Det er derfor støtten til regional integration har været en af hovedhjørnestenene i EU's samarbejdspolitik over for AVS-landene. Det Europæiske Fællesskabs opbakning af den økonomiske integrationspolitik går tilbage til 1969, hvor denne samarbejdsform kombineret med partnerskabsstøtte blev fastlagt i Yaoundé-konventionen. EU har siden da gennem forskellige konventioner og aftaler (Lomé og Cotonou) praktiseret et både politisk, teknisk og økonomisk samarbejde ⁽²⁾. Denne model, som i starten var begrænset til AVS-landene, blev efterfølgende udvidet til at gælde for alle udviklingslande ⁽³⁾. Vi minder desuden om, at en af de otte handlingsplaner, som blev vedtaget på EU-Afrika-topmødet den 8.-9. december 2007 i Lissabon, omhandler »regional integration og infrastrukturer« ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Afrika er ikke blot det største AVS-område, men 95 % af hjælpen går til Afrika.

⁽²⁾ Der henvises i denne forbindelse til de meget klare bestemmelser i Cotonou-aftalen, både hvad angår målene (artikel 1) og strategien for regionalt samarbejde og regional integration (artikel 28, 29 og 30 - Se: Bilag 1). Disse bestemmelser er fortsat aktuelle og bør genfrem-sættes og genlanceres.

⁽³⁾ Meddelelse fra Kommissionen: Det Europæiske Fællesskabs støtte til regional økonomisk integration mellem udviklingslandene indbyrdes, KOM(1995) 219 af 16.6.1995.

⁽⁴⁾ Handlingsplanen går ud på at støtte Afrikas integration, styrke Afrikas kapacitet med hensyn til kvalitetskontrol, normer og regler og at etablere et partnerskab EU/Afrika på infrastrukturområdet. Der henvises i den forbindelse til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse, EUT C 77 af 31.3.2009, s. 148-156 om EU-Afrika-strategien.

2.4. Den omhandlede meddelelse tager sigte på en revision af rammerne for den regionale integration og at gøre status over resultaterne og de problemer, som bør løses. Kommissionen opstiller i meddelelsen målsætningerne og fremsætter forslag til, hvorledes man kan bidrage til at opfylde disse.

2.5. Efter en beskrivelse og analyse af meddelelsens hovedindhold knyttes der i denne udtalelse en række generelle, særlige og specifikke betragtninger og kommentarer til dette. I dette øjemed støtter EØSU sig på resultaterne af sit tidligere arbejde i forbindelse med udtalelser og regionale seminarer, som det har afholdt med deltagelse af det organiserede civilsamfund fra forskellige AVS-regioner samt konferencer i Bruxelles med deltagelse af ikke-statslige aktører fra alle AVS-landene.

3. Meddelelsens hovedindhold

3.1. Efter en kort beskrivelse af de »skiftende vilkår« og en gennemgang af EU's vedvarende og mangeårige indsats samt en række nylige politiske initiativer til fordel for AVS-landenes regionale integration (regional programmering af den 10. Europæiske Udviklingsfond, intense forhandlinger om økonomiske partnerskabsaftaler (ØPA'er) ...) gør Kommissionen i meddelelsen status, ser nærmere på sammenhængen i EU's indsats og skitserer mulighederne for fremtiden under anvendelse af EU's instrumenter.

3.2. Vurderingen af den hidtidige indsats og udsigterne er opdelt i fire kapitler:

- hovedmålene for regional integration
- resultater og udfordringer i den regionale integration i AVS-landene
- udformningen af tilgangen til EU-støtte baseret på fem prioriteter
 - styrkelse af regionale institutioner
 - skabelse af regionale integrerede markeder
 - støtte til erhvervsudvikling
 - sammenkobling af regionale infrastrukturnet
 - udformning af regionalpolitikker med henblik på bæredygtig udvikling
- den bedst mulige udnyttelse af EU's virkemidler og samtidig styrkelse af den politiske dialog både på globalt, regionalt og nationalt plan og systematisk støtte til oprettelse eller styrkelse af regionale civilsamfundsfora. Denne forstærkede fællesskabsstøtte vil resultere i en bedre udnyttelse af den 10. EUF.

4. Generelle betragtninger

4.1. EØSU har ved flere lejligheder behandlet spørgsmålet om regional økonomisk integration i AVS-landene.

4.1.1. På tre regionale seminarer afholdt af EØSU (Yaoundé i maj 2003, Fijiøerne i oktober 2004 og Bamako i februar 2006) har regional integration således været hovedemnet og resulteret i to udtalelser.

4.1.2. Dette arbejde konkretiseredes på AVS-konferencen af ikke-statslige aktører i Bruxelles i juni 2005, som udmundede i følgende konklusion: *»For at AVS-landene kan tilpasse sig liberaliseringen af samhandelen forudsætter det, at de styrker deres regionale integration. Der bør sættes mere skub i opbygningen af egentlige fællesmarkeder i Afrika, Vestindien og Stillehavet. Således bedre organiseret vil disse lande i højere grad kunne forsvare deres egne økonomiske og sociale interesser i forbindelse med globaliseringen«.*

4.1.3. Senere har EØSU i en sonderende udtalelse om EU-Afrika-strategien ⁽⁵⁾ bl.a. udtalt: **»Afrikas økonomiske udvikling afhænger primært af udbygningen af dets indre marked, der skal sikre en intern vækst, som sætter kontinentet i stand til at blive en stabil faktor i verdensøkonomien. Regional integration og udvikling af det indre marked er springbrættet til, at Afrika kan åbne sig på en positiv måde over for verdenshandlen.** På denne baggrund beklager udvalget, at de regionale forhandlinger om økonomiske partnerskabsaftaler, som netop har økonomisk integration som mål, endnu ikke er blevet afsluttet.

4.2. Med udgangspunkt i sit udredningsarbejde og sine tidligere standpunkter **udtrykker Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg tilfredshed med den omhandlede meddelelse** og alle de forslag, den indeholder. EØSU mener desuden, at regional integration i betragtning af dens betydning bør udgøre et af de afgørende elementer i revisionen af Cotonou-aftalen i 2010, både hvad angår den fælles evaluering af partnerskabsaktørerne og styrkelsen og den vigtige genlancering af aftalen for de kommende år.

4.3. EØSU beklager imidlertid, at den omhandlede meddelelse ikke indeholder, om ikke en udtømmende, så dog en mere komplet oversigt og en kritisk analyse af de problemer, som man hidtil er stødt på, og som har bidraget til at bremse den regionale integration. En sådan analyse ville have gjort det muligt at afdække de fælder, som bør undgås, og ville således have gjort det muligt mere rationelt at udstikke eventuelle retningslinjer for samarbejdet. På samme måde mener EØSU, at meddelelsen ville have vundet i læselighed og forståelighed, hvis prioriteternes rangorden havde været klarere fremstillet til trods for de justeringer, som måtte være nødvendige i gennemførelsesfasen på grund af forskellene i medlemsstaternes udvikling.

4.4. I det nedenstående afsnit »Generelle og særlige observationer« finder EØSU det formålstjenligt at fremhæve en række problemområder. Disse behandles - ofte kortfattet - i meddelelsen eller behandles slet ikke, men den vigtige rolle de efter EØSU's opfattelse spiller for udbygningen af den regionale integration begrundes, at de fremhæves og behandles som absolut nødvendige og uundværlige hovedhjørnestene i denne konstruktion.

5. Generelle og særlige observationer

5.1. Det er almindeligt anerkendt, at en række faktorer bidrager til en vellykket regional integration. Til disse hører politisk engagement, fred og sikkerhed, retsstaten, demokrati, en god offentlig forvaltning og makroøkonomisk stabilitet. Der er desuden behov for et økonomisk klima, som medvirker til, at markederne fungerer effektivt, en åbning over for tredjelande, tilstrækkeligt stærke institutioner, der er udstyret med et klart mandat, fyldestgørende ressourcer, politisk opbakning samt en bred inddragelse af den private sektor og civilsamfundet.

5.2. Men for at gøre fremskridt med hensyn til gennemførelsen af den regionale integration, idet man især fastsætter som mål de begreber, der er indeholdt i den brede definition, som Cotonou-aftalen fastlægger ⁽⁶⁾, er det ikke desto mindre **absolut nødvendigt først at tage hensyn til de aspekter, der er beskrevet i de nedenstående afsnit, som bidrager til AVS-landenes udvikling, eftersom det er et faktum, at på samme måde som integration er en kilde til udvikling, bidrager udvikling til at fremme integration.** På alle disse punkter bør EU gøre sit yderste.

5.3. *Fred og sikkerhed* - Udviklingen, specielt i Afrika, og dermed den regionale integration kan ikke ske uden en større stabilitet i landene. Et stort antal lande er imidlertid fanget i stedsevarende konflikter. Over de seneste 10 år har konflikter i Guinea, Liberia og Sierra Leone, lande, som råder over naturressourcer, især diamanter og tømmer, kastet regionen ud i en alvorlig krise, der har skabt en kraftig strøm af flygtninge. For ikke at tale om konflikten i Darfur i Sudan, den »glemte krig« i det nordlige Uganda, massakrer i Kivu udløst af kampen om koltan og etniske konflikter, som vækker minder om folkemordet i Rwanda, den vedvarende usikre situation i de østlige og nordlige egne af Den Centralafrikanske Republik, ustabiliteten i Congo, i Mauretania, på Fijiøerne, de nylige »problemer« i Kenya eller Zimbabwe ... Dette er en absolut hindring for regional integration. At bidrage til en øget stabilitet i landene og til fred bør være en af EU's prioriteter med henblik på navnlig at fremme udviklingen, hvilket atter kunne føre til øget integration.

⁽⁵⁾ REX/247 – EUT C 77 af 31.3.2009, s. 148-156, ordfører: Gérard Dantin.

⁽⁶⁾ »... regional integration er en proces til fjernelse ved fælles overenskomst af politiske, fysiske, økonomiske og sociale barrierer, som adskiller lande fra deres naboer, og for samarbejde om forvaltningen af fælles ressourcer og regionale fælles goder ...«

5.4. *Staterne først ...* – Selv om regional integration er af central betydning for AVS-landenes udvikling, er den i første række betinget af udviklingen i hvert af landene (7), af graden af komplementaritet mellem deres økonomiske niveau og den form for politik, de fører. Det ville være en umulig opgave at integrere noget ikke eksisterende. Integrationen af transport, sammenkoblingen af infrastrukturer osv. på det regionale plan kan kun ske, såfremt disse infrastrukturer findes og er udbygget i landene. I denne sammenhæng er kvaliteten af udarbejdelsen (med deltagelse af de ikke-statslige aktører) af indholdet og af gennemførelsen af de nationale og dernæst regionale vejledende planer afgørende. EU har navnlig et ansvar med hensyn til »udnyttelsen« af de EUF-midler, som er stillet til rådighed. EØSU foreslår endvidere, at man er særlig opmærksom på problemet med **finansieringen af sam-**
hørighedsforanstaltninger i tilfælde, hvor støtten ydes til regional økonomisk integration mellem lande med meget forskellige økonomiske strukturer og udviklingsniveauer. I modsat fald vil hjælpen kun gøre ondt værre.

5.5. *Korruption* – Denne er til stede, specielt i Afrika, på praktisk taget alle samfundsniveauer og er en hæmsko for den økonomiske udvikling (8). Således udgør den følgelig også en hæmsko for den regionale udvikling (9). **EØSU undrer sig over, at korruption ikke er omtalt nogetsteds i meddelelsen** til trods for, at bekæmpelsen heraf er en af den afrikanske unions målsætninger og indtager en prominent plads i Cotonou-aftalen (jf. artikel 30 litra f.). De politiske og økonomiske implikationer er ganske vist store, navnlig i de afrikanske lande, og diplomatiet bør spille en vigtig rolle, men det er på ingen måde tilstrækkeligt. I samme grad som EU i egenskab af långiver ikke kan bestemme, hvilke foranstaltninger dets partnere skal iværksætte, i samme grad har det pligt til at påse, at midlerne under samarbejdet anvendes korrekt og til gode formål, navnlig da der er tale om de europæiske skatteyderes penge. EØSU ønsker således, at især bidraget på 1,75 mia. euro via den 10. EUF til styrkelse af integrationen gøres betinget af, at man kan spore midlernes anvendelse.

(7) Der henvises til udtalelsen »EU-Afrika-strategien« – EUT C 77 af 31.3.2009, s. 148-156, hvad angår EØSU's analyser og forslag i denne sammenhæng.

(8) Ibidem 7.

(9) Som eksempel kan nævnes en rapport, som Verdensbanken offentliggjorde i maj 2008 om Elfenbenskysten, hvori det hedder: »De ivorianske sikkerhedsstyrkers afkrævning af beskyttelsespenge og de gener, det skaber ved vejspærringerne i landet, udgør hindringer for **den frie bevægelighed for varer og personer**. Samtidig har denne afpresning en negativ effekt på den økonomiske aktivitet, idet »opkrævningen« og de ulovlige »kapitalbevægelser« koster transportfirmaerne mellem 230 og 363 mio. dollars om året«. Det påpeges i undersøgelsen, at denne sum udgør 35-50 % af de nationale investeringsudgifter, som er opført på budgettet for 2007.

5.6. *Ændre indholdet af væksten gennem en diversificering af økonomien, af produktionsstrukturerne og af servicesystemerne* – Den regionale økonomiske integration vil blive fremmet gennem et diversificeret marked i vækst. Dette sker ikke ved en ren og skær udnyttelse af naturressourcerne eller gennem en traditionel masselandsbrugsproduktion (sukkerrør, bomuld, bananer, jordnødder, kakao ...). Det sker ved, at man udvikler en forarbejdningsindustri, der fremstiller forædlede produkter med en høj merværdi, hvilket på sigt er det bedste middel til at undgå en forringelse af bytteforholdet og til at deltage positivt i udviklingen af den regionale økonomi (8).

5.7. *Sikre fødevarer sikkerheden og en bæredygtig udvikling af landdistrikterne* – En forudsætning for regional økonomisk integration er, at fødevarer sikkerheden i alle lande, der deltager i denne integrationsproces, sikres (8). Landbruget, der udgør en vigtig brik i en bæredygtig udvikling, bør således udgøre en strategisk prioritet. Det bør tage ved lære af fødevarer krisen i 2007 og 2008 og af den nuværende fødevarer krise, som har sin årsag i en kraftig stigning i priserne på landbrugsvarer og energi i 2008. Den gradvise udvikling af landbruget, som skaber og/eller styrker udviklingen af fødevarer kæden, og mere generelt en nyprioritering af landdistrikterne i udviklingssammenhæng kan kun ske via etableringen af en seriøs integreret landbrugs politik, som indbefatter en forsvarlig strategi for fødevarer sikkerheden og udviklingen af landdistrikterne på såvel det statslige som det regionale plan, og som er struktureret og programmeret på kort, mellemlang og lang sigt. Denne politik bør prioriteres højt på det budgetmæssige og finansielle plan i bred forstand og tilpasses de særlige vilkår i de enkelte lande og bør samtidig være kendetegnet ved en regional tilgang. Under den 10. EUF bør man i hver af AVS-landene fremme et prioriteret program for udvikling af landbruget, som indgår i den regionale integration. Det drejer sig om at bryde med den form for anvendelse, som blev gjort af den niende EUF, hvor kun fire AVS-lande ud af 78 gjorde landbrugssektoren til en prioriteret sektor, og hvor kun 15 af dem satsede på udvikling af landdistrikterne. Således er kun 7 % af den niende EUF blevet anvendt til bæredygtig udvikling og 1,1 % til aktiviteter, som udtrykkeligt er knyttet til landbruget. I denne forbindelse er en bredere, vedvarende og struktureret inddragelse af navnlig ikke-statslige aktører og landbrugsorganisationer samt af lokale myndigheder en afgørende bestanddel af enhver bæredygtig tilpasning af udviklingspolitikken.

5.8. *Udvikle den private sektor* – Den private sektor, styrkelsen og diversificeringen af denne har en afgørende betydning for bæredygtig udvikling og skabelse af anstændige job og dermed fattigdomsbekæmpelsen. Udbygningen af den private sektor, navnlig af de industrielle SMV'er (8), hvor samhandelsmulighederne styrkes, er et uundværligt led i en vellykket integration. Effekten af denne udvikling er betinget af, at SMV'erne styrkes organisatorisk på

regionalt plan, **samtidig med at de menneskelige ressourcer udnyttes bedre** ⁽¹⁰⁾ gennem uddannelses- og videreuddannelsesforanstaltninger, men også en sundhedsindsats: bekæmpelse af HIV/aids ⁽¹¹⁾, adgang til drikkevand, let adgang til sundhedsydelser (social sikring), sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen osv. EØSU glæder sig derfor over, at Kommissionen gør styrkelsen af virksomhederne og navnlig SMV'erne til en af hovedaktionslinjerne for sin støtte til regional integration. I denne forbindelse er den sociale dialog, kollektive forhandlinger og i det hele taget de repræsentative arbejdsmarkedsparters rolle nødvendige elementer til sikring af processens effektivitet. Disse elementer bør derfor fremmes på det regionale plan. ILO har allerede inden for rammerne af sit uddannelsesprogram »PRODIAF« ⁽¹²⁾ fremmet styrkelsen af den sociale dialog i Vestafrika. Således som EØSU allerede har gjort det klart i flere sluterklæringer fra seminarer og konferencer, ønsker det, at dette forbillede følges i de engelsktalende lande i Afrika og Stillehavet, idet man navnlig styrker konceptet »regionale kollektive aftaler«, sådan som det allerede er sket i de fransktalende lande i Afrika.

5.9. *God regeringsførelse* – Dårlig regeringsførelse i nogle af landene i regionen er en hæmsko for integration og direkte udenlandske investeringer. God regeringsførelse bør anskues i sin helhed, hvad angår respekten for menneske-, børne- og arbejderrettigheder, retsstatsforhold, demokrati og korruptionsbekæmpelse ⁽¹³⁾. For at kunne være effektiv kræver god regeringsførelse stærke og repræsentative sammenslutninger af såvel arbejdsgivere som lønmodtagere, der er **uafhængige af den politiske magt**.

5.10. *Inddragelse af ikke-statslige aktører* ⁽¹⁴⁾ – EØSU glæder sig over, at det i meddelelsen foreslås, at der ansøres til »systematisk [at] støtte oprettelse eller styrkelse af regionale civilsamfundsfora« med henblik på føre tilsyn med den regionale integration. I den forbindelse frembyder forhandlingerne om en økonomisk partnerskabsaftale en god mulighed. Denne mulighed er udnyttet på storartet vis i ØPA'en Cariforum/EF, hvori inddragelsen af ikke-statslige aktører i gennemførelsen af denne aftale er blevet institutionaliseret. Da dette princip ved at samle viden kan bidrage til at uddybe den regionale integration og borgernes accept heraf og dermed styrke AVS/EU-partnerskabet, **opfordres Kommissionen og de AVS-lande, der er involveret i forhandlinger, til at fastholde dette princip i alle fremtidige regionale ØPA'er**.

⁽¹⁰⁾ Ibidem 7, punkt 7.5 og bilag V.

⁽¹¹⁾ Ibidem 7. I denne sammenhæng er Adrien Bedossas udtalelse fra maj 2006 *Afrika som en nødvendig prioritet: det europæiske civilsamfunds standpunkt* yderst interessant, EUT C 195 af 18.8.2006, s. 104-109.

⁽¹²⁾ Udvikling af den sociale dialog i den fransktalende del af Afrika.

⁽¹³⁾ Ibidem 7. Se også artikel 30 i gældende Cotonou-aftale.

⁽¹⁴⁾ Ibidem 7.

Men for at den manifesterede vilje tager form og omsættes til virkelighed, for at civilsamfundet deltager fuldt og effektivt i den regionale integrationsproces, **er det nødvendigt såvel i politisk som i økonomisk forstand at fremme oprettelsen og/eller styrkelsen af netværk af erhvervsorganisationer på regionalt plan**. Erfaringen viser nemlig, at dette udgør en nødvendig etape ved etableringen af en sammenhængende og effektiv dialog på regionalt plan mellem de ikke-statslige aktører.

Det er nødvendigt, at der i forbindelse med disse bestræbelser tages hensyn til de problemer, man er løbet ind i på dette punkt ved gennemførelsen af Cotonou-aftalen, navnlig **med hensyn til styrkelsen af de ikke-statslige aktørers kapacitet**. Dette er nødvendigt i betragtning af de ofte konstaterede behov og svagheder i de offentlige organer både på det nationale og på det regionale plan.

6. Specifikke bemærkninger

6.1. *Fortsætte udredningsarbejdet* – EØSU opfordrer Kommissionen til at vurdere indvirkningerne på de regionale integrationsbestræbelser af de kulturelle og etniske aspekter og grænsedragningerne og bedømme, hvilke foranstaltninger der eventuelt bør iværksættes for at reducere sådanne indvirkninger.

6.2. *Indlede samarbejder* – EØSU anmoder Kommissionen om at fremme og/eller støtte regionalt samarbejde, der omfatter EU's fjernområder, med AVS-landene eller de integrerede geografiske regioner, som disse indgår i, med henblik på et samarbejde, som bygger på nødvendigheden af at styrke de forskellige partnere, og som respekterer de enkelte enheders interesser.

6.3. *ØPA'erne og regional integration* – Det påpeges i punkt 4.1.3, at EØSU i sin udtalelse om EU-Afrika-strategien fra september 2008 i alt væsentligt anførte, at det beklagede, at der indtil videre ikke være indgået regionale økonomiske partnerskaber (med undtagelse af Cariforum-EF), som netop tager sigte på regional integration. I dag har indgåelsen af midlertidige ØPA'er, der er individuelt tilpasset visse lande, for tiden erstattet de regionale ØPA'er. EØSU mener, at dette kan være en hæmsko for indgåelsen af regionale ØPA'er og dermed for den regionale integration, for så vidt som der i vid udstrækning er taget hensyn til de enkelte landes individuelle særtræk på bekostning af en syntese, hvor de særtræk, der udgør regionens identitet, dannes. Denne situation, som gør overgangen fra nationale ØPA'er til regionale ØPA'er vanskelig, bør tillægges stor opmærksomhed.

EØSU finder det desuden nødvendigt, at der foretages evalueringer af de følger, som ØPA-forhandlinger mellem regionale enheder, der adskiller sig fra de allerede dannede enheder, kunne have for den regionale integration ⁽¹⁵⁾.

6.4. *Tilstedeværelse af nye spillere* – I en lang række AVS-lande, specielt i Afrika, har arten og mangfoldigheden af magtfulde økonomiske spillere, ændret og udviklet sig. Det ville have været formålstjenligt, om meddelelsen med henblik på en bedre målretning af den fremtidige strategi havde indeholdt en analyse af følgerne for den regionale integration af Kinas allestedsnærværelse, USA's tydelige tilbagevenden og tegnene på, at Indien, Japan og Korea så småt er ved at komme ind på banen. Det ville således have været nyttigt, hvis der var blevet foretaget en kobling mellem den omhandlede meddelelse og meddelelsen »EU, Afrika og Kina: Hen imod tressidet dialog og samarbejde« ⁽¹⁶⁾ ud fra synsvinklen »regional integratio«n.

6.5. Da meddelelsen er blevet udarbejdet, inden den verdensomspændende økonomiske krise antog det omfang, den har i dag, indgår dette element ikke i analysen. Ifølge EØSU understreger

denne krise kun endnu tydeligere nødvendigheden af integration. Men det kan på baggrund af det, der har kunnet observeres både i USA og i Europa, befrygtes, at det modsatte vil ske, at staterne trækker sig ind i sig selv, og at autarkisk økonomi og nationalisme får en renæssance, og naturligvis er det ikke EU, der er herre over de valg, AVS-landene træffer. Men gennem Cotonou-aftalen og indgåelsen af regionale ØPA'er og med et vågent øje for at undgå en eventuel nedjustering af medlemsstaternes oprindelige finansielle forpligtelser ved at sikre, at G20-beslutningerne til fordel for udviklingslandene gennemføres korrekt, har EU dog en central rolle, når det gælder om at undgå et scenario, der skader AVS-landenes økonomi. Dette kunne føre til en øget migrationsstrøm, hvilket er så meget mere vigtigt, som pengeoverførslerne fra Europa til AVS-landene og især Afrika ⁽¹⁷⁾ via diasporaorganisationerne risikerer at falde væsentligt.

Desuden er en styrkelse af den regionale dimension for AVS-landene og specielt for Afrika formentlig en af de få konkrete muligheder for at tackle den nuværende finansielle og økonomiske krise proaktivt, således at AVS-landene kan spille en dynamisk rolle i forbindelse med globaliseringen og dermed sikre deres udvikling.

Bruxelles, den 16. juli 2009

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁵⁾ F.eks. omfatter SADC i Afrika 15 medlemsstater. Men syv lande forhandler sammen inden for rammerne af det sydlige Afrika, seks inden for rammerne af det østlige og sydlige Afrika (ESA, Eastern and Southern Africa), ét inden for rammerne af Østafrika (ØAF, Det Østafrikanske Fællesskab) og ét inden for rammerne af Centralafrika.

⁽¹⁶⁾ KOM(2008) 654 endelig.

⁽¹⁷⁾ Se EUT C 120 af 16.5.2008, s. 82-88 »Migration og udvikling: muligheder og udfordringer« ordfører: Sukhdev Sharma.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ændret forslag til Rådets direktiv om
racerent avlsvæg (kodificeret udgave)**

KOM(2009) 235 endelig — 2006/0250 (CNS)
(2009/C 317/25)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 26. juni 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 37 og 94 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Ændret forslag til Rådets direktiv om racerent avlsvæg (kodificeret udgave)

KOM(2009) 235 endelig – 2006/0250 (CNS).

Da EØSU fuldt ud går ind for forslaget indhold og allerede har behandlet dette emne i sin udtalelse af 15. februar 2007 (*), besluttede det på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009, mødet den 15. juli, med 185 stemmer for, 1 stemme imod og 4 hverken for eller imod at afgive en udtalelse, som støtter Kommissionens forslag, og at henvise til den holdning, det gav udtryk for i ovennævnte dokument.

Bruxelles, den 15. juli 2009.

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(*) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om racerent avlsvæg (kodificeret version)« – EUT C 97 af 28.4.2007, s. 13.

<u>Informationsnummer</u>	Indhold <i>(fortsat)</i>	Side
2009/C 317/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport KOM(2008) 852 <i>endelig</i> — 2008/0247 (COD)	94
2009/C 317/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse KOM(2008) 817 <i>endelig</i> — 2008/0237 (COD)	99
2009/C 317/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1321/2004 om forvaltningsstrukturerne for de europæiske programmer for satellitbaseret radionavigation KOM(2009) 139 <i>endelig</i> — 2009/0047 (COD)	103
2009/C 317/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om grønbog om sundhedspersonale i Europa KOM(2008) 725 <i>endelig</i>	105
2009/C 317/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (omarbejdning) KOM(2008) 815 <i>endelig</i> — 2008/0244 (COD)	110
2009/C 317/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) KOM(2008) 820 <i>endelig</i> — 2008/0243 (COD)	115
2009/C 317/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger KOM(2009) 28 <i>endelig</i> — 2009/0007 (CNS), og forslag til Rådets direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet KOM(2009) 29 <i>endelig</i> — 2009/0004 (CNS)	120
2009/C 317/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Ministerrådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Regional integration med henblik på udvikling i AVS-landene KOM(2008) 604 <i>endelig</i>	126
2009/C 317/25	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ændret forslag til Rådets direktiv om racerent avlsvæg (kodificeret udgave) KOM(2009) 235 <i>endelig</i> — 2006/0250 (CNS)	132

ABONNEMENTSPRISER 2009 (ekskl. moms, inkl. normale forsendelsesomkostninger)

EU-Tidende, L- + C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	1 000 EUR pr. år (*)
EU-Tidende, L- + C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	100 EUR pr. måned (*)
EU-Tidende, L- + C-udgaven, papirudgave + årlig cd-rom	22 officielle EU-sprog	1 200 EUR pr. år
EU-Tidende, L-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	700 EUR pr. år
EU-Tidende, L-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	70 EUR pr. måned
EU-Tidende, C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	400 EUR pr. år
EU-Tidende, C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	40 EUR pr. måned
EU-Tidende, L- + C-udgaven, månedlig kumulativ cd-rom	22 officielle EU-sprog	500 EUR pr. år
Supplement til EUT (S-udgaven), udbud og offentlige kontrakter, cd-rom, 2 udgaver pr. uge	Flersproget: 23 officielle EU-sprog	360 EUR pr. år (= 30 EUR pr. måned)
EU-Tidende, C-udgaven — udvælgelsesprøver	Sprog iht. udvælgelsesprøve(r)	50 EUR pr. år

(*) Enkeltnumre: til og med 32 sider: 6 EUR
fra 33 til og med 64 sider: 12 EUR
over 64 sider: Prisen fastsættes i hvert enkelt tilfælde.

Den Europæiske Unions Tidende, der udkommer på EU's officielle sprog, fås i abonnement i 22 sprogudgaver. EU-Tidende omfatter L-udgaven (retsforskrifter) og C-udgaven (meddelelser og oplysninger).

Der abonneres særskilt på hver sprogudgave.

I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 920/2005, offentliggjort i EU-Tidende L 156 af 18. juni 2005, er Den Europæiske Unions institutioner midlertidigt fritaget for forpligtelsen til at udarbejde og offentliggøre alle retsakter på irsk. Irske udgaver af EU-Tidende vil derfor blive markedsført særskilt.

Abonnementet på supplementet til EU-Tidende (S-udgaven (udbud og offentlige kontrakter)) omfatter alle udgaver på de 23 officielle sprog på én cd-rom.

Abonnenter på *Den Europæiske Unions Tidende* kan uden ekstra omkostninger rekvirere eksemplarer af diverse bilag til EU-Tidende (C ... A-udgaver). Abonnenterne gøres opmærksom på udgivelsen af bilagene ved hjælp af »meddelelser til læserne« i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Salg og abonnemeter

Publikationer, der er produceret af Kontoret for Den Europæiske Unions Publikationer (Publikationskontoret) med salg for øje, kan købes gennem vore salgsgenter. Listen over salgsgenterne findes på internettet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) giver direkte og gratis adgang til EU-retten. Via dette netsted kan man konsultere *Den Europæiske Unions Tidende*, og netstedet indeholder endvidere traktaterne, retsforskrifter, retspraksis og forberedende retsakter.

Yderligere oplysninger om Den Europæiske Union findes på: <http://europa.eu>

